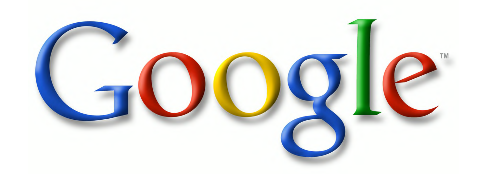
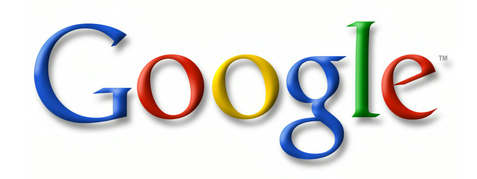
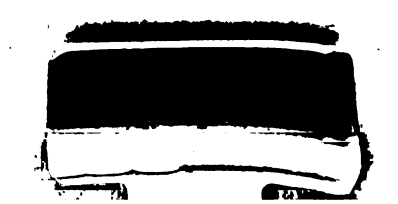

Google







PRINCIPES

DE

COMPÉTENCE ET DE JURIDICTION

ADMINISTRATIVES.

TOULOUSE, IMPRIMERIE D'AUG. HENAULT.

PRINCIPES

DE

COMPÉTENCE ET DE JURIDICTION

ADMINISTRATIVES,



PAR

CHAUVEAU ADOLPHE,

AVOCAT A LA COUR ROYALE,

Professeur de Droit Administratif à la Faculté de Toulouse.

TOME I.

PARIS,

Chez les Éditeurs, MM. { COTILLON, Libraire, rue des Grès, 16.
{ DURAND, Libraire, rue des Grès, 3.

1841.



A Monsieur

MARTIN, DU NORD,

HOMMAGE

De Reconnaissance et de respectueux Dévouement.

Chauveau Adolphe.

Toulouse, 25 Mai 1840.

I

AVERTISSEMENT.

Dans mon livre, j'ai dû m'occuper de ce qui est, non de ce qui devrait être.

La critique et les vues d'améliorations ébranlent la foi due aux principes, surtout lorsque ces principes sont encore l'objet de vives controverses.

Cependant, je n'ai pu résister au désir d'exprimer, dans une introduction, ma pensée sur l'organisation administrative et sur les attaques incessantes dont elle est l'objet.

Je vais examiner, après quelques réflexions préliminaires :

1° La nécessité de la séparation des pouvoirs *administratif* et *judiciaire* ;

2° La constitutionnalité et la légalité de la juridiction administrative;

3° La nécessité de cette juridiction ;

4° Les propositions de loi sur le conseil d'état soumises aux chambres depuis 1830;

5° Le langage administratif;

6° La législation administrative;

7° La jurisprudence administrative.

J'indiquerai le plan de mon ouvrage et les motifs qui m'ont déterminé à suivre ce plan.

La lecture de certains paragraphes de mon introduction me paraît utile à ceux qui tiendront à comprendre mes principes de compétence.

INTRODUCTION.

I. RÉFLEXIONS PRÉLIMINAIRES.

La monarchie constitutionnelle ne peut exister en France qu'autant que l'action du *pouvoir exécutif* sera dans ses développements *une, libre, énergique.*

M. DE CORMENIN, *Du Conseil d'État*, p. 72, éd. de 1818.

Ceux qui aiment le plus la liberté sérieuse et développée, sont ceux qui aiment le plus aussi un pouvoir régulier et fort.

M. DE CORMENIN, Préf. de ses *Questions*, p. 16, éd. de 1837.

« LA législation administrative n'est guère qu'un entassement incohérent d'articles où tout est mêlé, ce qui est principe et ce qui est de règlement, ce qui est transitoire et ce qui est définitif, ce qui est des choses et ce qui est des personnes. La plupart de ces lois nées parmi les impuretés de nos troubles, ont péri sans abolition formelle et par leur propre infamie. Elles se

commentent sans s'expliquer, elles se contredisent sans s'abroger, elles se rapportent sans se suppléer. Le bulletin où elles sont pêle-mêle engouffrées est comme un vaste arsenal qui fournit des armes à tous les partis, à tous les intérêts, à tous les sophismes. Enfin l'application de ces lois est d'autant plus difficile qu'elles sont saturées de principes politiques qui ont sans cesse changé, et que le but qu'elles se proposent d'atteindre a été continuellement déplacé ou même renversé par le triomphe et la défaite de tous les systèmes de gouvernement (1). »

Ce langage de l'homme éminent qui a créé, pour ainsi dire, la science administrative, a jeté un profond découragement dans l'étude du droit administratif; ce savant publiciste a signalé le danger sans indiquer le remède, lui dont la science en théorie et en pratique pouvait seule rendre à cette partie importante de notre législation, l'ordre d'ensemble et l'harmonie de détail.

Ce langage, il faut bien le reconnaître, était dangereux et exagéré.

---

(1) M. DE CORMENIN, Préf. de ses *Quest. de droit*, page X.

Dangereux, car il écartait du temple les jeunes adeptes qui reculaient devant une initiation presqu'impossible ;

Exagéré, parce que la législation administrative existe, vit, et se meut en dehors des principes politiques.

Tous les auteurs ont répété, après M. de Cormenin, que les lois étaient saturées de principes politiques, et que la plupart de ces lois périssaient par leur propre infamie (1).

Par respect pour notre législation, qu'on me permette de donner un démenti formel à ces imprudentes paroles.

Rien n'est plus clair, rien n'est moins infame que la législation *sur les mines*, *sur les dessé-chements de marais*, *sur la voirie*, *sur les eaux*, *sur les travaux publics*, *sur la police municipale*, *etc.*, *etc.*; c'est réellement là le droit administratif.

Je ne parle pas des lois politiques qui se

---

(1) MM. Foucard, *Préface*, p. 3 ; Dalloz aîné, t. 3, p. 160, etc., etc.

sont succédé, qui ont été modifiées, changées avec les divers gouvernements que la France a essayés depuis quarante ans. Et, cette législation politique elle-même peut ne pas convenir à certains esprits, mais elle est simple, claire à saisir, facile à appliquer.

Où est donc le chaos?...

Avant la rédaction des codes immortels de l'empire, disait-on que nos lois de droit écrit et de pays coutumier étaient un chaos qu'il fallait vouer au mépris?

Non; *Pothier, Domat* écrivaient. Leurs travaux qui ont fécondé l'avenir, révélaient la vénération de ces modestes et savants jurisconsultes pour la législation de leur pays; ils écrivaient pour faciliter l'étude du droit; à peine s'ils méditaient une codification.

A Rome, au siècle d'or de la jurisprudence, celui qui voulait apprendre la science du droit ne devait-il pas consumer plusieurs années à étudier les sources de ce droit, dont les plus belles, les plus logiques étaient ces inimitables *responsa prudentium*, les rescrits des princes, les

édits des préteurs, les commentaires de *Gaius*, d'*Ulpien*, de *Paul*, de *Papinien* le prince des jurisconsultes?

Dans les états modernes où n'a pas encore été adopté le principe de la codification, jette-t-on au milieu des populations alarmées sur leurs droits, indécises sur leurs devoirs, cette désespérante pensée que leur législation n'est qu'un chaos, *rudis indigestaque moles?*

Pourquoi donc en France ce découragement; et surtout cet esprit de dénigrement contre une partie importante de notre législation? Elle est digne d'être offerte comme modèle aux peuples voisins, qui, plus sages, plus penseurs que nous, nous empruntent avec empressement ce que nous dédaignons sans l'avoir étudié.

Nos esprits depuis quarante ans sont façonnés à une législation codifiée. L'étude de toute partie non codifiée paraît hérissée de difficultés.

Sans entrer dans cette grave question de savoir si ou non le droit administratif, si mobile parce qu'il doit l'être, pourrait supporter complètement une codification législative, je dirai que le

droit administratif est susceptible de revêtir l'état de science, de marcher avec ses théories, ses principes incontestables, et d'apparaître à tous aussi simple, plus simple que les autres parties de la législation. Populariser cette pensée si contraire à celle généralement répandue, serait déjà peut-être avoir rendu un service à la science du publiciste, de l'économiste, et de l'administrateur. Nous ne sommes plus au temps où le droit devait être un mystère. Le droit administratif perd de sa puissance, de son autorité, à être connu d'un petit nombre d'initiés; c'est à tous qu'il s'adresse, c'est par tous qu'il doit être étudié.

Ami du progrès, je ne suis pas de l'avis de ceux qui abjurent le passé de leur pays. Avant de condamner une législation adoptée et organisée par un homme de génie, j'hésite, je suspens mon jugement; ma conviction ne cédera qu'à l'impossibilité de découvrir la lumière au milieu de ce qu'on est convenu d'appeler d'épaisses ténèbres.

Dût le mérite de mon ouvrage diminuer de beaucoup, j'avouerai que je n'ai pas eu à débrouiller le chaos.

Ce serait, au dire de certains auteurs, un travail héroïque (1).

Il eût été téméraire à moi de l'entreprendre.

On est parti de cette fausse idée, qu'au milieu du désordre on ne retrouvait le contentieux administratif que dans quelques parcelles de lois et dans une jurisprudence arbitraire et incertaine.

J'ai toujours pensé, au contraire, que le contentieux administratif résultait de principes positifs, nécessaires, intimement liés au maintien de l'organisation sociale et politique, et que les lois dans lesquelles on croit ne découvrir que des dis-

---

(1) « Il appartient au gouvernement d'ajouter une belle page » à notre droit public en codifiant et en harmonisant, selon » l'esprit de nos nouvelles institutions, toutes les dispositions si » éparses, si incertaines, si contradictoires sur la compétence » des diverses juridictions.

» Quel plus grand et plus beau travail peut illustrer une administration !

» Le Code de compétence des juridictions françaises n'est-il » pas le complément indispensable qu'attendent et qu'appellent » nos autres Codes. » Article de M. Victor Foucher, dans la Revue de M. Wolowsky, t. 1er, p. 35.

positions exceptionnelles sont la consécration de ces principes (1).

Les écrivains dont je repousse les doctrines ressemblent à ces athées qui, attribuant tout au hasard, ne voient dans l'œuvre admirable du Créateur que le chaos sous une autre forme, les bizarres effets de cet heureux hasard. Méconnaissant la pensée de l'assemblée constituante et du grand administrateur du 19.e siècle, Napoléon, plus grand encore par son génie civil que par son talent de capitaine, ces écrivains attribuent aux besoins du moment, au désir d'empiétement, les dispositions qui sont la conséquence nécessaire des principes établis, et qui s'harmonisent avec l'ensemble de l'édifice social.

C'est donc en procédant dans un sens entièrement opposé à celui qu'ont préféré depuis vingt-cinq ans nos publicistes, que je suis arrivé à une conséquence toute contraire;

Utilité, *force*, *nécessité* de l'institution.

Parfaite, elle ne serait pas humaine; *perfectible*, je le reconnais.

---

(1) Voy. *infrà* mon § *De la nécessité du Contentieux administratif;* et mon chapitre *Du Contentieux* dans l'ouvrage lui-même.

II. DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE.

> En réglant les compétences avec netteté, on évite les procès, les conflits, les retards et suspensions de service, et les pertes d'argent.
>
> M. DE CORMENIN, t. 1er, p. 405, *Questions*, 4e édition.

Au milieu de cette multiplicité de lois, d'ordonnances et d'arrêts que le devoir de la science est de synthétiser pour faciliter l'étude de l'homme de pratique, il existe une pensée d'ordre. La compétence administrative, quoique multiple, est simple ; elle s'encadre facilement dans des principes qui, une fois admis, éclairent de leur vive lumière l'ensemble du droit administratif.

Cette compétence dérive du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif en est la source, *fons*, *origo*.

J'admets la division tripartite qu'enseigne le célèbre *Rossi* :

Pouvoir législatif,

Pouvoir exécutif,

Pouvoir judiciaire.

Mais je m'attache, comme à une vérité fondamentale, à cet autre principe posé par l'assemblée constituante, à ce principe nécessaire à tous les gouvernements :

L'autorité administrative et l'autorité judiciaire sont indépendantes l'une de l'autre (1).

Ce principe a traversé, sans périr, les tourmentes révolutionnaires ; il a été créé sous la monarchie de 1789, il a été développé sous l'empire, il est resté debout sous la restauration et depuis la révolution de juillet.

Quel est, en France, de tous les principes d'ordre, celui qui peut revendiquer une aussi ancienne, une aussi respectable origine, une aussi constante, une aussi vivace persistance ?

---

(1) Loi du 24 août 1790.

Le pouvoir administratif, l'autorité administrative, c'est le *pouvoir exécutif*.

Il y a donc eu proclamation d'indépendance réciproque entre ces deux grands pouvoirs, le *pouvoir exécutif*, et le *pouvoir judiciaire*. L'équilibre de la société le voulait ainsi, l'exigeait impérieusement sous peine de mort du corps social.

Qu'il n'y ait jamais eu abus et empiétement du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire : le soutenir, serait mentir à l'histoire. L'abus est inhérent à toute institution humaine (1).

Le pouvoir exécutif n'a-t-il pas empiété sur le pouvoir législatif lui-même ?

Qu'importe l'abus ? L'abus, c'est l'exception.

---

(1) Comment l'abus n'aurait-il pas existé sous le règne d'un homme qui a abusé de tout, même de la gloire ; qui deux fois a mandé devant son conseil d'état les tribunaux qui lui paraissaient trop indépendants ; qui a fait casser par ce même conseil une décision souveraine d'acquittement d'un jury, et qui enfin avait rétabli par son décret du 3 mars 1810 *les lettres de cachet et les prisons d'état* (*)!!...

(*) Duvergier, t. 17, p. 53.

L'abus ne touche pas au principe. Si le principe est respecté, est maintenu, l'abus disparaîtra (1).

Si depuis vingt ans la législation administrative est restée stationnaire, si les hommes les plus instruits n'osent même pas s'intéresser à la plus faible partie de l'organisation de la justice administrative, c'est que depuis vingt ans le principe fondamental de la séparation des pouvoirs a été constamment méconnu, et que des publicistes du plus haut mérite ont attaqué dans leurs écrits, à la tribune, la légalité, la constitutionnalité de l'ordre administratif. Le pouvoir exécutif, inquiet sur son existence, n'a combattu que pour sa conservation : *l'abus*, personne ne s'en est préoccupé.

Que le principe de la séparation des pouvoirs soit enfin reconnu comme un de nos principes

---

(1) M. DE CORMENIN va même plus loin : « Dirai-je qu'il n'y » avait pas abus? non : parce qu'il s'en glisse toujours, même » parmi les institutions humaines les mieux ordonnées. Mais les » détracteurs de l'ancien conseil n'ont vu que le principe du droit » civil; ils auraient dû lever les yeux plus haut; ils auraient » compris que le premier besoin d'un gouvernement, quel qu'il » soit, est celui de se conserver, et que les ABUS mêmes sont » SOUVENT DES NÉCESSITÉS, si on les rapporte au principe poli» tique. » (Ed. de 1818, page 10.)

constitutionnels les plus essentiels, le boulevard même de nos libertés ;

Que le pouvoir exécutif puisse, avec cette force que lui avait imprimée Napoléon, se mouvoir sans entrave dans cette vaste arène appelée *l'administration ;* qu'il puisse distribuer avec cette promptitude, cette mesure, cette discrétion qui doivent le distinguer, une justice tantôt gracieuse, tantôt contentieuse ; « que l'action du pouvoir » exécutif enfin, comme le désire M. de Corme- » nin (1), soit dans ses développements, *une,* » *libre, énergique.* »

Et les garanties se multiplieront ; tous les amis des principes conservateurs de 1789 élèveront la voix..... on obtiendra.....

Craint-on les empiétements du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire ? Qu'on me cite ceux qui auraient eu lieu depuis 1830.

Je pourrais indiquer de nombreux envahissements, même des envahissements du pouvoir légis-

---

(1) Pag. 72, éd. de 1818. *Le bien général est la première loi; l'administration doit, avant tout, prendre les mesures pour qu'il ne soit pas compromis.* (Garnier, *Régime des eaux*, t. 2, p. 167, n° 570.)

latif et du pouvoir judiciaire. Les tribunaux civils ont été investis du droit de juger des questions électorales par appel d'une décision d'un préfet(1).

On a déclaré, dans la loi de 1833, que les grands travaux de routes, de canalisation, etc., seraient ordonnés par le pouvoir législatif; que les tribunaux judiciaires auraient le droit d'examiner si l'administration avait accompli toutes les formalités. Aussi, dans la discussion de cette loi, on a entendu MM. Mauguin, Teste, Baude, Parant, s'élever avec énergie contre des principes qui méconnaissaient, selon eux, le dogme fondamental de la séparation des pouvoirs.

Un de ces honorables députés, M. Mauguin, fut tellement frappé de la mesquinerie de la discussion, qu'il s'écria : « Que faisons-nous en par- » lant toujours de l'intérêt individuel et de localité?

(1) Innovation malheureuse! Gardons-nous bien d'introduire la politique dans le sanctuaire de la justice ordinaire. Qu'au moment suprême des révolutions, il reste au moins debout, pure, intacte, vierge de soupçons, la justice. Pense-t-on que la cour suprême eût traversé 1793, si sa mission n'eût pas été toute civile?.... Pour donner des garanties à certains droits, il ne faut pas compromettre l'avenir de l'institution la plus respectable et la plus nécessaire.

» Nous faisons du patriotisme de village. Il faut » cependant que l'intérêt privé ne puisse pas pré» valoir contre l'intérêt général : l'intérêt général, » celui de la France, voilà ce qui doit nous occu» per ! La France, voilà ce que nous devons voir ! » Gardons-nous, par trop de respect pour l'intérêt » individuel, de compromettre des travaux qui » intéresseraient toute la France (1). »

Bien pensé, et bien dit ; en France, on se préoccupe beaucoup, par un égoïste individualisme, de la liberté, du bien-être, et même de la satisfaction de chacun ; mais veiller à l'intérêt de tous, à la grandeur, à l'élévation, à la force, à la prospérité du pays, c'est être homme du pouvoir (2). Avec les mille bouches de la presse souvent sentinelle perdue ; avec la liberté d'imprimer tout ce qui est bon, tout ce qui est mauvais, tout ce qui est vrai, tout ce qui est faux ; avec la parole libre et retentissante des tribunes parlementaires, on ne doit pas craindre les empiétements du pouvoir exécutif, à moins qu'il ne s'agisse d'empiétement d'un maire de village, qui n'a point dans sa com-

(1) M. Gillon, *de l'Expropriation*, p. 43.

(2) Chacun, *est égoïste ;* et tous, *est souvent un ingrat.* (Ortolan, *Biographie* de M. Dupin, p. 212.)

mune de presse satirique à redouter, et qui se croit un petit souverain, parce qu'il est l'élu du peuple.....

Ecoutons les enseignements d'un homme qui n'est pas habitué à flatter le pouvoir, de M. de Cormenin (1) :

» Prenons-y garde, et ayons la bonne foi d'en » convenir : ce n'est pas aujourd'hui du côté de » la couronne que vient le danger : elle n'asser- » virait les chambres que si elle pouvait leur » ôter la parole : tant qu'elles parleront, les cham- » bres seront toujours assez puissantes et la na- » tion toujours assez avertie. »

Les gouvernements, les sociétés ont à suivre pour leur conservation, pour leur administration, un autre ordre d'idées, de principes, de règles que ne l'exige l'intérêt des communes et des particuliers.

Cette organisation sociale dont on a vu, à des époques d'énergie populaire, resserrer les liens, pour leur donner la puissance d'une vapeur comprimée, cette organisation, en temps de paix, doit

(1) P. 53, éd. de 1818.

être établie sur des bases assez solides pour résister en temps de guerre.

Les moyens qu'un décret de la convention appela *révolutionnaires*, témoignaient de la fièvre passagère qui tourmentait la société; cette secousse violente révélait l'impuissance, la faiblesse des institutions existantes.

Les principes proclamés par l'assemblée constituante avaient besoin de puiser une force vitale dans les conceptions organisatrices de l'empire. En 93, cés principes étaient encore trop faibles pour contenir les éléments de l'ancien ordre de choses qui s'agitaient avec la turbulence d'ambitions déçues; ils manquaient de moyens d'exécution. Leur sagesse fut méconnue...

Mais, pour vivre, se mouvoir, résister aux tempêtes du dehors et de l'intérieur, maintenir la liberté politique, l'égalité civile et l'unité nationale, le pouvoir qui les méconnut, sacrifia-t-il une partie de son action au pouvoir judiciaire? Non; il absorba tout,

Pouvoir législatif,

Pouvoir exécutif,

Pouvoir judiciaire!..

Que ce soit donc au moins une leçon d'avenir. Souffrons patiemment encore qu'une longue expérience ait permis d'apprécier les bienfaits d'un système administratif qui déjà a eu une existence si agitée, et qui, dans l'espace d'un demi-siècle, n'a pas pu, sans contestation, exercer assez longtemps son utile influence...

III. DE LA CONSTITUTIONNALITÉ ET DE LA LÉGALITÉ DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

Dans la vérité, le conseil d'état n'est point par lui-même un pouvoir public, ce n'est que l'instrument d'un des pouvoirs publics définis par la charte.

M. le Comte PORTALIS, *Rapport à la Chambre des pairs sur la loi d'organisation du Conseil d'état*, p. 2.

Je vais parler du reproche le plus grave qui ait été formulé contre l'existence de la juridiction administrative, sa prétendue *inconstitutionnalité*, ou tout au moins son *illégalité* (1).

Vingt années se sont écoulées depuis qu'on a soulevé cette question à laquelle les préoccupations politiques ont attaché un intérêt gouvernemental;

---

(1) Cette partie de mon introduction était donnée à l'impression, lorsque j'ai reçu le rapport de M. Dalloz fait à la chambre des députés. J'examinerai ce rapport et les innovations qu'il propose dans mon paragraphe suivant.

et comme toutes les matières traitées à travers ce prisme trompeur qui met le langage de la passion à la place de la réalité, cette question est devenue de plus en plus difficile à résoudre.

Je pourrais écrire un volume consacré tout entier à l'exposition des doctrines longuement développées par les plumes les plus habiles. J'affaiblirais la force des raisonnements que chacun pourra lire (1).

---

(1) M. DE CORMENIN a placé à la fin du chapitre du *Conseil d'état*, 4.e édit., t. 1er, p. 295; et 5e édit., t. 1er, p. 216, une bibliographie qu'on doit consulter.

Voici les principaux écrits qui ont paru de 1818 à 1840 (*) :

1° En 1818 furent publiés les deux écrits les plus remarquables sur le conseil d'état.

L'un de M. SIREY, ayant pour titre : *Du conseil d'état selon la Charte*.

L'autre de M. DE CORMENIN, alors maître des requêtes, ayant pour titre : *Du conseil d'état envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle*.

On doit considérer ces deux ouvrages comme le type de tout ce qui a paru depuis cette époque.

(*) Je n'ai trouvé aucune idée de controverse dans un écrit fort instructif qui eut pour auteur, en 1810, le savant secrétaire du Conseil d'état, M. Locré. Cet écrit peut être placé au rang des sources historiques sur le conseil d'état de l'empire.

J'ai déjà dit qu'à mes yeux la compétence administrative *dérivait du pouvoir exécutif*. J'ajouterai

---

M. SIREY voulut prouver la vérité des principes qu'il posait par des exemples et fut trop long.

M. DE CORMENIN donna ses idées en quelques pages ; mais chaque ligne était une pensée que faisait ressortir le charme du style de l'auteur.

L'écrit de M. de Cormenin parut sous la forme anonyme ; une réponse également anonyme fut publiée sous ce titre : *Du jugement du contentieux d'administration par le roi en son conseil d'état.*

2° En 1821, dans la préface de son volume de lois, M. ISAMBERT présenta des considérations fort importantes sur les arrêts du conseil d'état et sur les attributions de ce conseil.

3° M. ROUTHIER, avocat au conseil du roi, publia, en 1828, son opinion sur l'organisation du conseil d'état en cour judiciaire.

4° En 1828 fut également publié l'ouvrage de M. MACAREL : *Des tribunaux administratifs, ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative,* ouvrage de théorie et de critique, qui plaça ce savant et modeste jurisconsulte au rang des premiers publicistes de notre époque.

5° Ce fut la même année que parut sous la forme anonyme, dans la Revue française (n.° de novembre 1828), l'article de M. DE BROGLIE, qui fit tant de bruit dans le monde scientifique : c'était simplement un compte rendu du livre de M. Macarel.

La puissance du talent, la haute position sociale de l'écrivain,

avec l'auteur de l'écrit anonyme publié en 1818 en réponse à l'ouvrage de M. de Cormenin, que

---

ébranlèrent l'existence des tribunaux administratifs et provoquèrent la proposition de M. Gaëtan de Larochefoucaud (*).

6° Le génie d'un savant vieillard qui, depuis cinquante ans, avait étudié l'organisation judiciaire et administrative, fut ému du succès inattendu de l'article de la Revue française. Le vénérable M. HENRION DE PANSEY, *premier président de la Cour de cassation*, se demanda *naivement*, s'il devait abandonner les principes qu'il avait soutenus depuis trente ans, et trois mois avant de terminer sa belle et longue carrière, il réfuta avec énergie les paradoxes de l'habile écrivain de la Revue. M. Cotelle a publié cette réfutation dans un opuscule intitulé : *Un mot sur le contentieux du conseil d'état.*

7° Les journaux politiques avaient pris part à la polémique. M. *Pichon*, conseiller d'état, crut devoir adresser au Messager, dans le mois de novembre 1828, la réfutation d'un article du Constitutionnel, et il publia séparément cette réfutation.

8° En 1830, M. le duc de Broglie, rédacteur du fameux article de la Revue, fut nommé *ministre et président du conseil d'état*. Les idées de réforme étaient devenues plus vives qu'en 1828; mais le ministre dut procéder avec prudence, et une commission fut créée. En attendant les résultats du travail de cette commission, M. QUESNAULT, avocat au conseil du roi, et

(*) Cet honorable député fit imprimer une brochure fort étendue contenant le développement de son opinion.

le fondement indestructible du pouvoir, de juger le contentieux d'administration par l'administra-

---

M. Locré, publièrent, en 1830 et 1831, deux opuscules sur le conseil d'état.

Celui de M. *Locré* eut pour titre : *Quelques vues sur le conseil d'état, considéré dans ses rapports avec le système de notre régime constitutionnel.*

Celui de M. *Quesnault* est intitulé : *De la juridiction administrative.*

9° De 1831 à 1838, les tribunes des deux chambres avaient seules retenti des discussions sur le conseil d'état. Le pays semblait attendre avec confiance l'opinion du pouvoir législatif sur ce grave débat, lorsque parut le livre de M. Bavoux, l'auteur des deux volumes in-4.° sur les conflits, intitulé : *Conseil d'état, Conseil royal, Chambre des pairs, Vénalité des charges, Duel*, et *Peine de mort.*

Cet auteur reprend la théorie presque abandonnée de la Revue française de 1828, et en tire cette conséquence, *qu'il ne doit point y avoir de conseil d'état* (*).

Jamàis attaques n'avaient été plus vives, car M. Bavoux accuse cette institution de *menacer les libertés publiques et le pouvoir judiciaire* (**). « *Placé*, ajoute-t-il, *au centre du gouvernement et presque sur les marches du trône, il pourrait se liguer avec le pouvoir exécutif et envahir peu à peu tous les autres pouvoirs.* »

(*) Page 14.

(**) Page 17.

tion même, est dans l'indivisibilité de ce pouvoir avec l'administration dont il est partie intégrante; qu'il n'existe, ce pouvoir, et qu'il n'est accordé que parce qu'il est impossible que l'administration elle-même subsiste sans lui; que s'il n'en était pas ainsi, il n'y aurait pas de raison pour qu'il ne fît pas partie de l'ordre judiciaire, et qu'enfin le pouvoir de prononcer sur le contentieux en administration est dans le pouvoir exécutif, parce que l'administration même dont il est inséparable y est certainement.

Ai-je besoin de rechercher quelle loi nouvelle, quel article de la charte investit un tribunal du droit de juger le contentieux administratif? Ce

---

L'écrit de M. Bavoux n'est pas, comme tous les autres, un écrit *sur* le conseil d'état, mais un écrit *contre* ce conseil.

Je doute que ses opinions puissent prévaloir même dans l'esprit de l'auteur de l'article de 1828.....

10° Enfin, plusieurs articles fort intéressants ont été publiés dans les journaux judiciaires, la *Gazette des tribunaux*, et le *Droit*, notamment par MM. Pistoye et Lignier, avocats à la Cour royale de Paris.

L'article de M. *Lignier*, inséré dans *le Droit*, du 21 février 1840, n.° 45, m'a paru empreint d'une grande sagesse de vues, en même temps qu'il est remarquable par la clarté du style.

contentieux, c'est un débat permis sur les actes du pouvoir exécutif; c'est à ce pouvoir, s'il veut inspirer une plus grande confiance, à entourer ce débat de formes plus solennelles.

L'organisation actuelle de ce qu'on est convenu d'appeler *les tribunaux administratifs* s'harmonise parfaitement avec la responsabilité ministérielle, fondement du gouvernement représentatif. Pas un seul acte administratif ne peut acquérir une force absolue en dehors du pouvoir exécutif. Tout vient aboutir à la signature du roi donnée sous le contre-seing du ministre responsable.

D'excellents esprits, je le reconnais, ont voulu prouver la nécessité de créer un tribunal administratif supérieur, composé de magistrats inamovibles. J'avoue, en toute humilité, que je n'ai jamais pu comprendre cet étrange terme moyen (1).

---

(1) Voici comment M. DE BROGLIE lui-même s'exprimait en 1828 sur cette création proposée par M. Macarel : « Jusque-là » donc notre auteur semble tout-à-fait dans le vrai. Mais lors- » qu'il réclame, à titre de PANACÉE, la création de tribunaux » administratifs, nous ne le comprenons plus. De deux choses » l'une, en effet :

» Ou ces tribunaux de nouvelle espèce seraient de véritables » tribunaux, réunissant toutes les conditions d'indépendance qui

La nécessité d'une juridiction spéciale administrative une fois reconnue, une fois admise

---

» siéent à la magistrature, et la placent à son rang dans les res-
» pects du public et dans la confiance des justiciables; alors les
» objections que nous venons de faire valoir se reproduiraient,
» et avec infiniment plus de force, contre des corps judiciaires
» dont l'unique fonction serait de tenir le glaive et la balance
» suspendus sur la tête du gouvernement, de le citer chaque jour
» à leur barre, et de lui rompre en visière.

» Ce seraient les éphores de Sparte.

» Ce serait, sur une plus petite échelle, le grand justicier
» d'Aragon.

» Ou ces tribunaux ne seraient tribunaux que de nom; ils ne
» s'appartiendraient pas à eux-mêmes; au vrai, et par le fond des
» choses, ils demeureraient dans la main et sous l'inspiration du
» gouvernement : triste et stérile parade; misérable jonglerie
» dont personne ne serait dupe, et qui n'aboutirait par consé-
» quent qu'à réduire à rien la responsabilité des ministres.

» Ajoutons que, même en ce qui touche les fonctions juridi-
» ques de l'administration, les justiciables y auraient peut-être
» plutôt à perdre qu'à gagner. Car enfin, on l'a vu, ces fonctions
» sont bien diverses; il est bien difficile, sinon tout-à-fait impos-
» sible, de les réduire à un même principe. L'administration,
» dans son allure libre et souple, pourvoit, par des expédients
» différents, à l'extrême diversité des matières.

» Créez des tribunaux uniformes dans leur composition; assu-
» jettissez-les à des formes immuables, cet avantage vous échappe.

» Mais, en résumé, et sans insister sur ce dernier point,

par tous ceux qui proposent la création d'un tribunal administratif supérieur, que deviendrait ce tribunal supérieur abandonné à son isolement, ou plutôt tronant sur son isolement même? ce serait l'arbitre souverain de l'administration ; ce serait le régulateur du pouvoir exécutif; ce serait un instrument d'anarchie, parce qu'en lui surgirait un quatrième pouvoir qui détruirait l'équilibre résultant de la division tripartite généralement adoptée. Il n'y aurait plus de justice administrative, il n'y aurait plus d'administration, il y aurait DEUX POUVOIRS JUDICIAIRES.

Aussi, un des esprits les plus clairvoyants parmi les partisans de cette création anormale, M. de Cormenin (1) s'est-il empressé de pallier le danger

---

» l'idée de faire marcher de front, de soumettre aux mêmes pro- » cédés, de porter devant les mêmes autorités, et les réclamations » en matière de contentieux administratif, et cette foule d'ins- » tances purement judiciaires dont l'administration se trouve au- » jourd'hui saisie, nous semble UNE IDÉE MALHEUREUSE, UNE » IDÉE GROSSIÈRE, qu'on nous pardonne l'expression, une idée » dont il ne saurait résulter autre chose qu'un compromis qui » détruira le gouvernement représentatif ou dégradera la justice, » selon le côté vers lequel on fera pencher la balance. »

(1) Page 166, éd. de 1818.

de sa proposition en y ajoutant ce correctif : « Enfin, le ministre de la justice, par sa présence, » son rang, son autorité, sans nuire à la pleine » indépendance des délibérations, *empêcherait* » néanmoins que le tribunal ne prononçât jamais » par voie de disposition générale et réglementaire, » ou n'introduisît une jurisprudence contraire aux » légitimes intérêts de l'état, et par sa *surveillance* » éclairée, active, continue, *renfermerait* les juges » dans les *bornes du devoir* et dans la *stricte appli-* » *cation des lois existantes*... »

Ne devrait-il pas suffire d'exposer un semblable système pour qu'il fût jugé? L'INDÉPENDANCE TROP ABSOLUE DES JUGES CORRIGÉE PAR LA PRÉSENCE DU MINISTRE DE LA JUSTICE, PAR SA SURVEILLANCE ÉCLAIRÉE, ACTIVE, CONTINUE.......

Et le même publiciste ajoute, tout en déclarant que c'est une concession faite à des craintes chimériques et pour ne pas laisser prise à la moindre objection : « Enfin, pour rassurer pleinement les mi- » nistres sur les effets de cette indépendance, ne » serait-il pas possible de remettre en vigueur les » dispositions de l'article 7 de l'ordonnance royale » du 29 juin 1814 sur l'organisation du conseil » d'état? Cet article porte : *Nous pourrons évoquer*

» *au conseil d'en haut les affaires du contentieux*
» *de l'administration qui se lieraient à des vues*
» *d'intérêt général.* »

Ou les précautions prises dans l'intérêt de l'unité et de la liberté d'action du pouvoir exécutif ôteraient force, indépendance, vie au tribunal administratif, et alors ce ne serait plus qu'un simulacre de réforme, un rouage inutile ;

Ou ce tribunal jouirait d'une indépendance complète, et ce ne serait plus alors un tribunal administratif, mais un tribunal judiciaire avec ses immenses inconvénients. Alors plus de ligne de séparation entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Qu'importerait la rapidité des formes admises devant ce tribunal jugeant les actes de l'administration? Au fond, ce serait un pouvoir...

Ce ne sont donc point des garanties seulement que vient offrir la création d'un tribunal administratif; c'est le changement même de notre ordre constitutionnel. Il y a là un danger réel, grave : que tous les hommes de bonne foi veuillent y réfléchir...

La juridiction administrative ne serait-elle pas une partie indivisible du pouvoir exécutif, elle ne

serait, à mes yeux, ni *inconstitutionnelle*, ni *illégale*.

Elle n'est pas *inconstitutionnelle*, parce que la constitution ne s'est occupée que de l'ordre judiciaire.

En 1814, il fallait rassurer les esprits contre le retour aux anciennes idées. *Plus de parlements, plus de sénéchaussées, plus de bailliages; les cours, les tribunaux, publicité des audiences, jury en matière criminelle.* La charte devait consacrer ces conquêtes de la révolution; le philosophe qui montait sur le trône, plus sage que ces ardents partisans d'une époque passée sans retour, consacra dans sa constitution les principes que chacun regardait comme la sauvegarde de nos libertés.

En 1830, le cri général fut : plus *de commissions*, sous quelques dénominations qu'on les présente. Les *cours prévôtales*, *les commissions militaires*, apparaissaient encore avec leur hideux cortége de condamnations politiques.

A ces deux époques, on ne songea même pas à diminuer l'action du pouvoir exécutif. Dans les moments de crise, les trois pouvoirs de la société sentent plus vivement qu'en leur union est la force commune.

A-t-on jamais soutenu que la charte détruisait tout ce qu'elle ne nommait pas? Elle était empreinte d'un esprit trop conservateur pour qu'on lui fît produire un effet que n'aurait même pas produit la constitution la plus démocratique.

Dans l'opinion d'un silence destructeur, il aurait fallu admettre qu'il n'existait plus,

Ni conseils de guerre pour l'armée de terre;

Ni conseils de révision;

Ni conseils de guerre maritime;

Ni cour des comptes (1);

Ni conseils de prud'hommes;

Ni conseil de l'université;

Ni conseils académiques;

Ni arbitrages forcés;

Ni chambres de discipline, etc., etc.

C'était faire abus d'une règle à peine reçue au palais : *inclusio unius est exclusio alterius.*

---

(1) On avait bien voulu attaquer l'existence de cette cour, admirable création appelée à régulariser les crédits, et que la surveillance du conseil d'état empêche de s'écarter de son but. Des projets de lois furent proposés en 1816; mais on finit par respecter ce qui existait; on perdit l'espoir de faire mieux.

M. de Cormenin lui-même (1) quoiqu'il pensât que la juridiction du conseil n'était ni constitutionnelle ni légale, repoussait l'application des art. 58, 62 et 63 de la charte de 1814 : « Ces articles sont » clairs, précis; mais où sont-ils placés dans la » charte? sous le titre de l'ordre judiciaire. Que » règlent-ils évidemment d'après l'esprit et la let- » tre de ce titre? Les seules matières de l'ordre » judiciaire. Or, ici, il ne s'agit uniquement que » de l'ordre administratif. Ainsi ce principe con- » sacré par la charte ne souffre aucune excep- » tion dans les matières civiles et criminelles; » mais c'est forcer ses conséquences que de l'ap- » pliquer aux matières administratives qu'il n'a ni » prévues ni réglées. »

Tel devait être le langage de ce publiciste, puisqu'il conclut en proposant de créer un tribunal spécial en dehors du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Je laisse à d'autres plus hardis que moi à décider si ce tribunal ne serait pas un véritable tribunal d'exception...

(1) Page 104.

La juridiction administrative n'est pas *illégale* ;

Car, à mon avis, elle est réglementée par une trop grande quantité de lois. Je ne citerai que celles qui peuvent être considérées comme les lois fondamentales, organiques de la juridiction administrative :

1° La loi du 28 pluviôse an VIII, constitutive des conseils de préfecture.

Cette loi a été longuement discutée dans le sein du tribunat et du corps législatif.

Cette loi n'est point une constitution qu'on puisse considérer comme abolie par une autre constitution.

Cette loi n'a point été abrogée par la charte, qui au contraire en prononce le maintien dans ses articles 59 et 70.

Depuis la loi de l'an VIII, avant et après 1814 et 1830, les lois ont investi les conseils de préfecture de nouvelles et nombreuses attributions.

Si par un étrange abus des idées et des mots on parvenait à faire considérer l'existence du con-

seil d'état comme inconstitutionnelle et illégale, on supprimerait le tribunal d'appel, tout en conservant un des tribunaux de premier degré, à moins qu'on ne prétendît saisir de l'appel la cour royale ou la cour de cassation.....

2° Le conseil d'état existe en vertu des lois et règlements des 22 frimaire et 5 nivôse an VIII, 28 floréal an XII, art. 75.

MM. de Cormenin, 4ᵉ édition, tome 1er, p. 5 et 279, et 5ᵉ édition, tome 1er, p. 18; de Gérando, tome 1er, p. 100, n° 137 et suivants; et Routhier, p. 55, énumèrent les lois très-nombreuses dans lesquelles a été consacrée, avant et depuis la charte de 1814, l'existence de ce conseil.

M. Macarel, dans ses *Tribunaux administratifs*, p. 473, donne un fragment d'un discours de M. Vatisménil, ainsi conçu : « Depuis la restaura-
» tion, les lois ont parlé en termes bien formels.
» Ce n'est pas seulement, comme a paru le croire
» l'orateur auquel je réponds, la loi du 5 février
» 1817 et la loi du 2 mai 1827, sur les élections
» et le jury, qui ont consacré la juridiction du
» conseil d'état; ce sont encore plusieurs lois de
» finances qui défèrent au conseil d'état la décision
» des difficultés en matière d'abonnement pour

» les droits sur les boissons ; c'est la loi sur l'in-
» demnité des émigrés ; c'est la loi sur les commu-
» nautés religieuses de femmes ; c'est le code fo-
» restier. Je vous prie de remarquer, messieurs,
» que ces lois ont été faites à différentes époques;
» qu'elles ont été votées par des chambres diver-
» ses ; que ces chambres n'ont pas toutes suivi
» le même système politique, et cependant qu'el-
» les se sont accordées à reconnaître l'existence
» du conseil d'état. »

La charte elle-même de 1830 consacre l'existence et la légalité du conseil d'état, puisque dans son article 23, § 7, elle classe les *conseillers d'état* parmi les éligibles pour la chambre des pairs.

Depuis 1830, nous trouvons encore plusieurs lois qui renvoient les discussions devant le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'état, ou qui reconnaissent l'existence des tribunaux administratifs.

Notamment,

Les lois électorales (1), le budget de 1835 (2),

---

(1) 21 mars 1831, et 22 juin 1833.

(2) Loi du 24 mai 1834, art. 8.

la loi relative au traité des Etats-Unis (1), les lois sur l'assèchement des mines (2) et sur les aliénés (3).

Et si enfin on persistait à vouloir déclarer illégale l'existence des tribunaux administratifs, resterait debout la législation qui a précédé leur organisation de 1789 à l'an VIII, qui crée le pouvoir administratif, fixe ses attributions, et investit les ministres du droit de décider le contentieux administratif, conformément au principe de la séparation des pouvoirs (4).

---

(1) 14 juin 1835.

(2) 27 avril 1838.

(3) 30 juin 1838.

(4) Lois des 30 juin-2 juillet, et 16-24 août 1790, 25 mai 1791, etc., etc.

IV. DE LA NÉCESSITÉ DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (1).

> La justice administrative doit faire prévaloir au besoin l'équité et l'INTÉRÊT DE L'ÉTAT QUI EST L'INTÉRÊT DE TOUS, sur les dispositions inflexibles et plus étroites de la législation positive.
>
> M. LOCRÉ, *du Conseil d'état*, 1810, p. 168.

UN publiciste élégant et profond, un homme de cœur et de talent, a contesté la nécessité d'une juridiction administrative. Il est impossible de traiter avec plus d'esprit une thèse aussi paradoxale (2).

Ce publiciste, devenu ministre, président du conseil, a sans doute acquis par expérience la

---

(1) Mon titre du *Contentieux administratif* fournira la preuve de la nécessité de ce contentieux, et complétera la théorie de ce paragraphe.

(2) Revue française, n.° 6, novembre 1828, article dont j'ai parlé au § précédent.

certitude que le système qui lui avait paru séduisant en théorie n'était pas réalisable dans la pratique.

L'article de la Revue française souleva de vives controverses; nous lui devons les dernières réflexions du vénérable M. Henrion de Pansey, recueillies par M. Cotelle, sur le contentieux administratif.

M. de Broglie, auteur de cet article, résumait ainsi sa doctrine : « Toute réclamation élevée » contre un acte quelconque du gouvernement » *statuant de puissance à sujet;* toute réclamation » dont le but est d'obtenir, soit la révocation, soit » la réformation d'un tel acte; toute question en » un mot qui porte sur le mérite, sur la justice, » sur l'opportunité d'une mesure prise par le gou» vernement *discrétionnairement* et dans la limite » de ses pouvoirs, doit être portée devant le gou» vernement lui-même.

» Toute plainte, en revanche, qui se fonde sur » les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une » ordonnance, d'un arrêté, n'importe; toute ques» tion dont la solution se trouve d'avance écrite » dans un texte, tellement que, les faits étant véri-

» fiés, il ne reste plus qu'à voir ce que porte le » texte invoqué, jusqu'à quel point il s'applique » ou ne s'applique pas, est du ressort des tribu- » naux. »

Qu'entendait M. de Broglie par ces mots : *Un acte quelconque du gouvernement statuant de puissance à sujet ?* La définition plus ou moins complète de cette pensée nous mettrait peut-être d'accord.

Le contentieux administratif naît, selon moi, de l'exercice du pouvoir exécutif touchant à un droit, ou à un droit acquis. C'est toujours par suite d'un acte statuant de puissance à sujet, que s'élève le litige contentieux. Il n'est jamais le résultat d'un acte de l'état agissant comme simple particulier contre un citoyen, parce qu'alors l'état, propriétaire d'une partie du sol, a pour juge les tribunaux communs, les tribunaux civils ordinaires.

Comment définirons-nous les *mesures prises par le gouvernement discrétionnairement ?* Quand le gouvernement sera-t-il considéré comme *ayant agi dans les limites de ses pouvoirs ?* A ces questions la réponse serait indispensable avant de parler d'abus et de réformes.

Il y a plus : comment appliquer à la pratique

la seconde pensée de l'auteur de l'article ? Qui vérifiera les faits pour appliquer le texte ? Qui jugera si ou non le droit prétendu résulte d'une ordonnance, d'un règlement ? Et si les tribunaux changent et dénaturent les termes mêmes des *actes administratifs*, quel sera le pouvoir supérieur appelé à faire respecter l'autorité administrative ?

Dans l'impuissance de reconnaître la portée et les limites de la doctrine formulée, j'ai examiné les détails et les applications. L'auteur de l'article de la Revue déclare qu'il faut mettre courageusement la main à l'œuvre, et dégager une fois pour toutes le contentieux administratif proprement dit de ce qui n'est pas lui, et l'épurer avec soin de toutes les matières judiciaires. Ainsi, notamment, il *faut renvoyer*, dit-il, *au jugement de la cour de cassation les pourvois contre les décisions de la cour des comptes; toutes les questions de liquidation doivent être du ressort des tribunaux*, *et les difficultés qui peuvent s'élever relativement à l'exécution des marchés et fournitures doivent également leur être soumises.*

Dans ces trois cas, le gouvernement me paraît statuer de puissance à sujet ; c'est un intérêt général qui détermine son action. L'autorité judi-

ciaire entraverait la marche de l'administration, qui ne jouirait pas de la liberté qui fait sa force.

Si la cour des comptes, méconnaissant le but de son institution, frappait de réprobation des ordonnancements réguliers , et déclarait en débet les comptables qui les auraient reçus, quel est, dans l'intérêt général, le pouvoir placé assez haut pour maintenir son autorité dans les bornes qu'elle ne doit pas dépasser? C'est le pouvoir exécutif.

Les questions de liquidation touchent le trésor. Pour imposer au trésor la charge la plus légère, il faut une loi, lorsqu'il n'y a aucun contact de droits particuliers. Pourquoi donc, dans ce dernier cas, enlever au pouvoir exécutif l'examen du litige? Ne traitera-t-il pas de puissance à sujet? N'est-ce pas dans l'intérêt général qu'il appliquera la législation à un cas particulier? N'aura-t-il pas à apprécier, à côté de la rigueur des textes, des questions de convenance et d'opportunité?

L'exécution des marchés et fournitures? Pour ce cas spécial, M. de Broglie craint que l'application des règlements de service ne soit un peu embarrassante pour les tribunaux , les formes de la justice quelque peu lentes, et il ne voit pas pourquoi les *parties* (sans doute *l'état* qu'il qualifie

de *partie* et le fournisseur) ne conviendraient pas de choisir des arbitres. Pour les marchés, pour les fournitures, pour les travaux publics, tous actes de l'administration intéressant à un haut degré l'intérêt général et devant, dans tous les cas, grever le trésor, ce serait enlever au pouvoir exécutif une partie de sa puissance et de son énergie que de confier aux tribunaux civils la connaissance des difficultés auxquelles donnerait lieu cette partie du service.

Que répondrait-on à un ministre qui viendrait présenter un excédant de crédits extraordinaires en apportant un arrêt qui aurait condamné le trésor à quelques millions d'indemnité pour l'inexécution d'un marché ou d'une fourniture ?

Je viens d'écrire le *mot* sur lequel s'échafaude cette opinion qui ne veut plus de contentieux administratif, ou celle non moins étrange qui, repoussant la juridiction des tribunaux civils, veut créer un tribunal administratif supérieur.

L'état est *partie*, répète-t-on sans cesse, et on ne peut pas être *juge* et *partie*.

« Si l'on proposait, dit l'auteur de l'article de » la Revue, dans un procès entre particuliers, de

» s'en rapporter ainsi dans le doute à la bonne foi
» ou plutôt au *bon plaisir* de l'une des parties, le
» sens commun entrerait en révolte; mais com-
» bien de fois l'autorité ne s'est-elle pas regardée
» comme en position de décliner le sens com-
» mun? »

La dernière considération est une ironie mordante, mais ne prouve rien. L'assimilation de l'état avec un particulier est, à mon avis, contraire au véritable esprit de notre régime constitutionnel.

Je dirai avec M. Portalis, avec M. Henrion de Pansey (1) et avec tant d'autres dont le nom seul est une garantie de lumière, qu'en matière administrative, c'est surtout l'intérêt général, les intérêts communs et collectifs qu'il s'agit de conserver et de protéger; que s'il faut veiller avec soin à ce que les intérêts ou les droits privés ne soient pas sacrifiés, ni froissés par l'action administrative, il n'est pas moins important d'empêcher que l'action administrative ne soit entravée dans sa marche; que si on ne veut pas tomber

---

(1) Tous les deux PREMIERS PRÉSIDENTS *de la cour de cassation*, de la première cour de justice du royaume...

dans la confusion et l'anarchie, il n'y a qu'une autorité administrative qui puisse réformer les actes d'une autorité administrative; que c'est précisément pour que les mêmes hommes ne soient pas juges de leurs propres jugements qu'on a établi un conseil administratif délibérant qui assure une autorité morale aux décisions suprêmes de l'administration.

Juge et partie;... tant mieux, doit dire tout citoyen jaloux de la prospérité générale, si l'administrateur est assez pénétré des devoirs de sa position pour considérer les intérêts de l'état, du trésor public, comme ses propres intérêts.

Juge et partie... Comment fera-t-on jamais admettre que quinze conseillers d'état sont tellement identifiés au ministre qui a rendu la décision, qu'ils sacrifient tout sentiment de pudeur et de justice pour faire triompher l'iniquité, qui certes ne sera pas l'œuvre directe de ce ministre, mais l'œuvre de ses bureaux (1).

---

(1) Qu'on ne croie pas que j'approuve *in globo* toutes les décisions du conseil d'état. Il en est lors desquelles une pensée politique, ou un zèle peut-être exagéré pour les intérêts du trésor ont trop vivement préoccupé les conseillers qui les approuvaient.

Juge et partie. « Mais, dit enfin M. Portalis, » l'état figure dans les litiges administratifs, non » comme propriétaire de ses domaines, ou comme » exerçant des actions civiles, mais comme le con- » servateur de cet ordre social et public qui a né- » cessité la distinction des compétences, la tutelle » administrative des communes et des établisse- » ments publics, la levée des contributions, l'ou- » verture des routes et des autres moyens de » communication et de transport.... L'administra- » tion ne cesse point d'administrer, même lors- » qu'elle statue sur des matières contentieuses. La » juridiction qu'elle exerce est le complément de » l'action administrative. »

A mes yeux, le contentieux administratif naît des conséquences, des résultats, de l'interpréta- tion des actes administratifs. Les tribunaux ne peuvent ni expliquer, ni modifier, ni annuler un acte administratif; le jugement du contentieux ad-

---

J'ai été pendant six ans avocat aux conseils du roi et je ne rati- fie pas toutes mes défaites... Mais j'ai aussi souvent, dans les vingt-quatre heures, maudit la chambre des requêtes. Et où dé- couvrira-t-on donc une institution sans dangers d'erreur? Le plus grand danger est de jeter le chaos dans l'exercice simultané des trois pouvoirs dont l'accord seul peut produire la stabilité.

ministratif doit donc appartenir à la juridiction administrative. L'existence du conseil d'état est une garantie accordée par le pouvoir exécutif, que la décision ne sera définitive qu'après avoir été soumise à un conseil nombreux et éclairé.

Si on enlevait au pouvoir exécutif la connaissance du contentieux administratif, on l'énerverait sans nécessité, et on reporterait l'action et la force au pouvoir judiciaire.

Le pouvoir qui ordonne, qui prescrit, qui décide, c'est le pouvoir fort.

Celui qui exécute, est un instrument, un agent secondaire.

Ce n'est plus un pouvoir ; il y a confusion.

Si l'on excepte M. de Broglie et M. Bavoux (1), la nécessité d'nn contentieux administratif appartenant à une juridiction administrative, a été généralement reconnne.

Je serai sobre de citations ; voici seulement deux passages qui résument toute ma pensée :

---

(1) Voyez *suprà*, p. xxxj.

« Il ne faudrait pas toucher , sans d'extrêmes » précautions , a dit M. de Cormenin (1), aux » attributions de la juridiction administrative ; il » vaut mieux la régler que de la détruire. Les » parties ne gagneraient rien à aller devant les » tribunaux civils , car les procès seraient à la » fois plus lents et plus dispendieux. Le gouver» nement n'y gagnerait rien non plus, car il fau» drait qu'il rappelât sans cesse à lui, par la voie » de l'évocation, une foule de questions pure» ment administratives ou politiques qui se mê» leraient d'une manière presque inextricable à » ces thèses contentieuses, devenues judiciaires. » La séparation des pouvoirs établie par l'assemblée » constituante, serait confondue et renversée. Les » conflits se multiplieraient à l'infini avec leurs iné» vitables lenteurs et leurs scandales. Le cours » de la justice qui doit ici être prompt pour être » efficace, serait interrompu à chaque instant et » entravé ; il y aurait des confusions de matières, » des luttes de juridictions, des dangers de ju» gements, des refus insurmontables de pièces » ministérielles, des impossibilités d'exécution de » toute espèce. »

(1) Préface de ses *Questions,* éd. de 1837, p. xiv.

« On a dû faire des exceptions au droit commun, » a dit M. Locré (1), pour les affaires où l'intérêt » général se trouve plus ou moins mêlé, parce qu'il » importe également de maintenir l'ordre public et » l'ordre privé. Il est devenu nécessaire d'instituer » une justice administrative qui, ayant plus de la- » titude, puisse tout balancer, former un droit » mixte des règles du droit public et de celles » du droit privé, et faire prévaloir, au besoin, » l'équité et l'intérêt de l'état, *qui est l'intérêt de* » *tous*, sur les dispositions inflexibles et plus étroi- » tes de la législation positive. »

(1) Locré, *du Conseil d'état*, 1810, p. 166 et 168.

V. EXAMEN DES PROPOSITIONS DE LOI SUR LE CONSEIL D'ÉTAT SOUMISES AUX CHAMBRES DEPUIS 1830.

> La sagesse conseille de ne procéder que progressivement à l'amélioration des lois et aux perfectionnements sociaux. Il ne faut ébranler le *tout de rien*, pour parler comme MONTAIGNE : c'est à faire au temps, et il ne s'en acquitte que trop bien.
>
> M. le comte PORTALIS, *Rapport du 25 janvier* 1834, pag. 19.

Dans la première édition de ses questions de droit, M. de Cormenin (1) a écrit ces lignes : « *J'affirmerais volontiers qu'il n'y a pas de tribunal » en France qui juge avec plus d'indépendance, de » caractère et de conscience que le conseil d'état.* »

A cette époque la publicité n'existait pas, et cet auteur, dans le livre où il demandait la création

(1) T. 2, p. 322.

d'un tribunal administratif supérieur pour tranquilliser les fournisseurs et tous ceux que touchait l'action administrative, s'empressait d'ajouter comme correctif : « Il n'est personne qui ne » sente et ne reconnaisse que les matières admi» nistratives, à cause de leur urgence, de la nature » des principes politiques qui quelquefois les régis» sent et des égards dûs aux ministres du roi, ne » sauraient être exposées *aux lenteurs des audiences » publiques et à la licence des plaidoiries.* »

En 1837, dans la préface de la 4e édition de ses Questions de droit, le même auteur parle en ces termes de la garantie morale que présentent les tribunaux administratifs (1) : « S'il y a une justice » administrative, il faut que les justiciables de » cette justice obtiennent la garantie qu'elle jugera » bien, et l'on ne peut bien juger sans indépen» dance, sans motivation, sans publicité, sans » procédure fixe. »

Quant à la publicité qu'il avait jugée si sévèrement en 1818, voici comment il en parle dans cette même préface : « La plaidoirie orale, com» plément de l'instruction écrite, la publicité des

(1) Préface, p. xiij.

» audiences si conforme au génie de notre gou-
» vernement, sont d'heureuses conquêtes de la
» révolution de juillet ; nous n'y sommes pas
» étrangers, pour avoir les premiers, il y a quinze
» ans, ouvert ces voies..... »

J'ai fait ces citations pour prouver que l'homme qui étudie, qui médite ces graves questions d'organisation des pouvoirs, en dehors de toute préoccupation politique, doit éprouver un grand embarras quand il trouve dans la bouche des maîtres de la science des théories souvent contradictoires.

Je ne suis nullement étonné que cette question de la constitution du conseil d'état qui s'est reproduite depuis 1816 à tous les budgets, n'ait pas fait un seul pas dans cette période de vingt-quatre années. Tant que, pour la résoudre, on se laissera entraîner par d'autres considérations que par la conservation du principe de la séparation des pouvoirs, il y aura lutte, mais jamais amélioration (1).

---

(1) M. Macarel, dans son ouvrage *des Tribunaux administratifs*, p. 325 et suiv. a analysé avec un soin extrême, non-seulement les divers systèmes des publicistes qui avaient écrit avant 1828, mais encore les opinions des membres des deux

Voici l'historique de cette lutte, à dater du moment où l'affaiblissement du pouvoir exécutif paraissait nécessaire à la conservation des libertés civiles et politiques.

En 1829, une proposition formelle tendait à faire rejeter du budget l'allocation concernant le conseil d'état. Les séances des 6 et 7 juin furent consacrées à ce grave débat, les hommes les plus influents de la chambre prirent part à la discussion. Deux ministres du roi jouissant du plus grand crédit, MM. le COMTE PORTALIS et DE VATISMENIL résistèrent avec énergie, et M. DE CORMENIN fit briller

---

chambres et des commissaires du roi. Nous avons remarqué cette réflexion préliminaire qui prouve que les meilleurs esprits peuvent commettre de graves erreurs: « Beaucoup d'écrivains distin-» gués et d'orateurs habiles ont discuté, combattu ou soutenu » l'utilité et la constitutionnalité de l'existence du conseil d'état » actuel. J'ai mis depuis dix ans une grande attention à recueil-» lir, à lire et à méditer leurs écrits et leurs discours; JE CROIS » LE SUJET ÉPUISÉ. Il me semble donc que je dois me borner, » en ce moment, au rôle de rapporteur de cet important débat, » qui s'agite encore aujourd'hui, *à la grande surprise sans doute* » *des générations qui nous suivent, et qui ne comprendront pas* » *que des* QUESTIONS AUSSI SIMPLES *aient dû subir tant de* » *difficultés*. »

dans un admirable discours toute l'étendue de sa science.

Le ministère promit une loi pour la session suivante (1). A la session suivante ce ministère n'existait plus.

La révolution de juillet renversa et la nouvelle administration et la dynastie régnante.

Dans la révision de la charte il n'est nullement question du conseil d'état. Le 12 août 1830, une ordonnance royale contresignée par M. DUPONT DE L'EURE rendit au comité du contentieux son titre primitif de comité de législation et de justice administrative. Le 20 août, une nouvelle ordonnance nomma une commission chargée de préparer un projet de loi sur la réforme à introduire dans l'organisation et les attributions du conseil d'état. Le même jour, le roi organisa le conseil : « Considérant, est-il dit dans cette dernière ordonnance, » qu'un grand nombre d'affaires attribuées par des » lois encore en vigueur à la juridiction adminis-

(1) M. DALLOZ, dans son rapport, M. DE CORMENIN dans ses notes, parlent d'un projet rédigé par M. DE COURVOISIER. Il m'a été impossible de lire ce projet, qu'on m'a dit ne pas exister à la chancellerie.

» trative sont en instance devant le conseil d'état;
» que jusqu'à ce qu'une loi, qui sera le plus tôt pos-
» sible présentée aux chambres, ait définitivement
» réglé l'organisation et les attributions du conseil
» d'état, il est urgent de pourvoir à l'expédition de
» ces affaires; que la suspension des travaux du
» conseil laisse les parties en souffrance, compro-
» met de graves intérêts et excite de vives et justes
» réclamations. »

La commission, composée des hommes les plus dignes d'inspirer une entière confiance (1), se mit à l'œuvre.

En attendant leur travail, un ministre éclairé (M. Barthe) proposa au roi d'accorder la publicité et le débat oral. Une première ordonnance du 2 février 1831 introduisit, outre ces deux notables améliorations, un ministère public dans l'organisation du conseil.

Le 7 février, M. de Cormenin fit à la chambre des députés une proposition tendant à étendre les

(1) Etaient membres de cette commission MM. le comte d'Argout, Beranger, Devaux, de Vatismenil, baron de Zangiacomi, baron de Freville, Macarel, Charles de Rémusat et Taillandier. (*Duvergier*, t. 30, p. 202.)

garanties accordées par cette ordonnance, mais il y ajouta une disposition qui préjugeait une des plus graves difficultés d'organisation. Il voulait que les décisions du conseil ne fussent plus considérées comme des ordonnances, mais comme des arrêts semblables à ceux des tribunaux judiciaires.

Le ministre obtint une nouvelle ordonnance le 12 mars 1831, qui sur quelques points de détail donna satisfaction à la proposition de M. de Cormenin, et le surplus fut réservé pour l'époque de la loi promise.

La commission eut sous les yeux l'épreuve rédigée par la commission de révision de la législation, créée en 1825, épreuve dans laquelle avaient été réunies toutes les parcelles de la législation relatives au conseil d'état.

En mars 1833, un projet de loi fut rédigé par un des membres les plus distingués de la commission de 1830.

Ce projet était intitulé : *Projet de loi sur la compétence et la juridiction en matière de contentieux administratif et sur les fonctions du conseil d'état.*

De tous les documents, celui-là est le plus étendu, le seul même qui soit rentré dans les vues

de ceux qui en 1829 demandaient la radiation de toute allocation, et qui en 1830 avaient provoqué l'ordonnance du 20 août.

Quoiqu'il soit assez généralement reconnu maintenant que le moment d'une refonte complète de toute la législation du contentieux administratif n'est pas encore arrivé (1), je ferai quelques observations sur ce projet.

---

(1) En 1837, M. Vatout, rapporteur, émettait cette pensée, que la commission avait été convaincue de l'impossibilité d'un juste départ entre *les affaires d'essence administrative et les affaires d'essence judiciaire*. (Moniteur, supplément C. au n° 183 du 2 juillet 1837, séance du 30 juin.)

En 1840, M. Dalloz, également rapporteur, a dit : « Votre » commission a pensé, avec l'exposé des motifs et la commission » de la chambre des pairs dans le rapport présenté par M. le » comte Portalis en 1834, que le moment n'était pas venu d'en- » treprendre la tâche périlleuse d'une loi qui aurait pour objet de » déterminer avec précision la limite qui sépare les matières pu- » rement administratives des matières contentieuses. On l'a vai- » nement tenté en 1833, et le projet en 246 articles qui fut alors » préparé par une commission prise dans le sein même du conseil » d'état, n'a servi qu'à faire plus vivement sentir la difficulté et » le danger d'une telle entreprise. A un partage d'attributions pé- » niblement formulé, et pour ainsi dire impossible, il faut pré- » férer un principe net et précis. La distinction entre le droit

Ce projet renferme 246 articles et cependant n'est pas complet.

Sans entrer dans des objections de détail et dans l'examen de chaque article et de chaque matière, je m'arrêterai à quelques points principaux.

I. Le plan général du projet ne m'a pas paru logique et satisfaisant. Le chapitre premier, *de la compétence des conseils de préfecture*, a pour section première : *des matières attribuées aux conseils de préfecture par les lois précédentes, et renvoyées aux tribunaux ordinaires par la loi actuelle.*

» légal et le simple intérêt, établit, en définitive, une ligne sûre » de démarcation entre l'administration proprement dite et le » contentieux de l'administration. Avec ce fil conducteur, l'erreur » est difficile, et la jurisprudence du conseil d'état laisse désor- » mais peu d'incertitudes dans l'application. »

Je ferai observer que la distinction entre *l'intérêt et le droit* est un fil conducteur pour reconnaître le *gracieux* du *contentieux*, mais qu'il n'est d'aucune utilité lorsqu'il s'agit de faire le départ entre *les affaires d'essence administrative et les affaires d'essence judiciaire*. C'est ce qui m'a déterminé à développer la formule de *l'intérêt spécial émanant de l'intérêt général, discuté, en contact avec un droit privé*. (Voy. mon chapitre *du Contentieux*.)

Je concevrais cet intitulé dans une instruction ministérielle ou dans un ouvrage de doctrine ; mais une loi sur la juridiction des tribunaux administratifs ne doit pas régler les attributions des tribunaux civils. Au titre 2 de la loi *de la compétence du conseil d'état*, même observation pour le chapitre 1[er] intitulé : *matières attribuées au conseil d'état par les lois précédentes, et renvoyées en tout ou en partie aux tribunaux ordinaires par la loi actuelle.*

On voit même que sous ces intitulés il y a des cas d'attribution aux tribunaux civils et aux tribunaux administratifs, ce qui fait de la loi une loi de nomenclature sans principes arrêtés et certains.

Il m'aurait semblé plus rationnel de déterminer d'abord *le caractère du gracieux et du contentieux*, ensuite *l'essence judiciaire* et *l'essence administrative;* et après avoir énuméré, si on l'eût voulu, les cas d'attribution des divers tribunaux administratifs, déclarer par une disposition finale que *toutes les questions non attribuées par la présente loi à ces divers tribunaux devraient être portées devant les tribunaux civils et que les lois antérieures étaient abrogées.*

On a cherché dans le projet à compléter les matières les plus importantes et les plus usuelles, des *cours d'eau*, des *mines*, des *marais*, des *ateliers insalubres*, *etc.*, *etc.* Ce but n'a pas été atteint, et on est tombé dans le grave inconvénient de mêler ce qui est de *compétence*, de *juridiction* et *d'instruction*, et de descendre à des détails qui doivent être réservés à des *règlements d'administration publique*.

II. Le projet ne dit point si on conserve ou si on détruit *la juridiction contentieuse des préfets*, juridiction qui a été le plus vivement attaquée.

Cette difficulté aurait dû être tranchée. De ce silence résultent des oublis de matières dévolues par plusieurs lois à cette juridiction spéciale.

Toutefois, il y a deux articles dont voici le texte :

« Art. 50. Toute décision d'un préfet, en ma-
» tière contentieuse, pourra être directement
» attaquée devant le ministre compétent, sauf
» recours devant le conseil d'état contre la déci-
» sion du ministre.

» Art. 76. Les décisions des préfets, en ma-

» tière contentieuse, lorsqu'elles seront attaquées
» pour cause d'incompétence, pourront, au lieu
» d'être déférées au ministre dans les attributions
» duquel l'affaire sera placée, être l'objet d'un
» recours direct devant le conseil d'état. »

Evidemment, dans ces deux articles, on n'a pas voulu parler des cas spéciaux dans lesquels des lois particulières attribuent juridiction aux préfets, sauf recours direct devant le conseil d'état. On s'est alors servi d'une locution vicieuse qu'on devait bien se garder de consacrer dans une loi nouvelle ; en matière contentieuse ordinaire, les préfets ne rendent pas de *décisions*, ils ne font que des *actes d'instruction* (1). Les ministres seuls jugent, et leurs décisions peuvent être attaquées devant le conseil d'état.

L'article 76 semble restrictif et ne paraîtrait admettre le recours contentieux que pour excès de pouvoir en matière contentieuse, tandis qu'il est de principe généralement admis que l'excès

---

(1) Je crois avoir démontré ce principe *infrà*, à mon § *du Langage administratif*, et dans mon ouvrage, au livre *de la Juridiction*.

de pouvoir, même en matière gracieuse, donne lieu au recours direct devant le conseil d'état.

III. Le chapitre 2 du titre 2 est ainsi intitulé : *Matières contentieuses soumises à la juridiction du conseil d'état.*

Sous cette rubrique, il semblerait qu'on dût lire une nomenclature complète des attributions contentieuses du conseil, ou du moins des principes déterminant le caractère variable et contesté du contentieux administratif.

On ne lit ni nomenclature, ni principes ; six articles sont consacrés à désigner les juridictions qui devront ressortir du conseil d'état.

Et comme si on s'était repenti de cet oubli très-grave, au titre 5 du projet, sous la rubrique de *l'organisation du conseil d'état et de la FORME DE SES DÉLIBÉRATIONS*, on trouve une section 6 qui ne porte pas d'intitulé dans l'épreuve qui m'a été communiquée (1), et dans laquelle on lit un article 218, ainsi conçu :

---

(1) J'ai dû cette communication à l'honorable M. VIVIEN, dont le conseil d'état doit vivement regretter l'éloignement momentané. Cet homme d'état était le digne successeur des ALLENT, des BERENGER, etc., etc.

« Seront instruites et jugées comme affaires
» contentieuses, 1° toute contestation sur les
» matières dont la connaissance est attribuée au
» conseil d'état, dans le chapitre 2 du titre 2 de
» la présente loi ;

» 2° Toute réclamation contre une ordon-
» nance du roi ou un arrêté ministériel contenant
» décision particulière et applicable au récla-
» mant, lorsque ladite ordonnance ou ledit arrêté
» seront attaqués par l'un des motifs suivants :

» Violation de la loi ou d'un règlement général,

» Violation des formes,

» Infraction aux conditions d'une convention,

» Incompétence ou excès de pouvoir ;

» 3° Toute contestation entre deux parties pri-
» vées sur la validité d'une ordonnance ou d'un
» arrêté ministériel contenant décision particu-
» lière.

» S'il n'y a pas de contestation sur la validité de
» l'ordonnance ou de l'arrêté, mais seulement sur
» l'exécution de l'un ou de l'autre de ces actes,
» ladite contestation sera d'abord soumise au mi-
» nistre ou à l'administration inférieure chargée de

» l'exécution, sauf recours de la décision de l'ad-
» ministration inférieure au ministre, et de la dé-
» cision du ministre au conseil d'état. »

Il est facile de s'apercevoir que cet article qui est presque fugitivement placé à la fin de la loi, contient seul des principes plus ou moins vrais, plus ou moins rationnels, plus ou moins applicables.

Je ne crains pas de dire que pour être compris, ces principes auraient nécessité un plus long commentaire que toute la législation existante.

Analysons ces articles.

Le § 1er était inutile.

Qu'a-t-on voulu dire dans les § 2 et 3 ?

C'est probablement d'un déclassement de matières que le projet veut parler ; la matière de GRACIEUSE deviendra *contentieuse,* si une loi ou un règlement général ont été violés, si *des formes* indiquées (sans doute par une loi ou par un règlement général) ont été méconnues, ce qui revient à ceci, si *au fond* ou *dans la forme,* une loi ou un règlement général n'ont pas été observés ; ou en d'autres termes, il n'y aura que les

questions de fait qui ne pourront pas être dénoncées au conseil d'état par voie contentieuse. Mais, tout acte du pouvoir exécutif pourra donc être critiqué, si le pourvoi présente à juger en la forme ou au fond une question de droit. Est-ce bien ce qu'on a voulu dire ?

L'incompétence ou *l'excès de pouvoir* font aussi rentrer toute décision dans le contentieux administratif. C'était une règle admise, mais seulement pour l'administration active au premier chef et non pour les actes du pouvoir exécutif pur.

A-t-on voulu aller aussi loin ?

Restent encore ces deux cas,

1° *Infraction aux conditions d'une convention ;*

2° *Toute contestation entre deux parties privées sur la validité d'une ordonnance ou d'un arrêté ministériel contenant décision particulière.*

On a déjà lu dans l'article 74, « que le conseil » d'état connaîtrait par appel des décisions des » ministres dans les cas prévus par le chapitre 2 » du titre 1er et dans tous les autres où les ministres auront statué *en matière contentieuse.* »

A-t-on voulu définir dans l'article 218 ce qu'on

devrait entendre par *affaires contentieuses* jugées par les ministres. *Non erat hìc locus ;* mais si on l'a voulu , l'a-t-on fait ?

Ces mots *infraction aux conditions d'une convention et toutes contestations,* etc., ne sont-ils pas tellement vagues qu'une loi de cette nature rejetait plus loin le positif de la science, en matière de compétence, qu'elle ne l'est aujourd'hui ?

De quelle nature devaient être ces *conventions?*

Qu'entendait-on par ces mots : *Arrêté ministériel contenant décision particulière?*

Pour que ces diverses expressions eussent une portée, il fallait qu'elles fussent la consécration d'une idée nouvelle, d'un principe nouveau, d'une prescription autre que celles indiquées au titre 2 du chap. 2 du projet de loi.

Je m'arrête, car on critique un *projet de loi,* on ne le *commente* pas.

Le 15 mai 1833, le garde des sceaux (M. Barthe) présenta un projet de loi, en vingt-quatre articles, comprenant et l'organisation et la déclaration des attributions du conseil d'état.

Ce projet, évidemment, n'était qu'une satisfac-

tion accordée à l'opinion accréditée depuis vingt ans, qu'une loi devait organiser et fixer les attributions du conseil d'état. Dans ce projet, pas une innovation; l'art. 9 seul était relatif aux attributions contentieuses; il était ainsi conçu : « Le con-
» seil d'état connaît, 1° des conflits de juridiction
» entre l'autorité administrative et l'autorité judi-
» ciaire; 2° des règlements de compétence entre
» les autorités administratives; 3° des recours di-
» rigés pour incompétence ou excès de pouvoir
» contre les décisions des autorités administratives;
» 4° des recours dirigés pour violation des formes
» ou de la loi, contre les décisions contentieuses
» des autorités administratives statuant en dernier
» ressort; 5° de tous les recours dirigés contre
» les décisions contentieuses des autorités adminis-
» tratives, qui ressortissent immédiatement au
» conseil d'état; 6° de toutes les affaires du con-
» tentieux administratif dont la connaissance lui
» est directement attribuée par les lois et règle-
» ments. »

De quelle utilité était cet article? Il ne contenait pas un mot qui ne fût écrit dans les lois existantes. Si on voulait absolument une loi qui reconnût le conseil d'état, il fallait se contenter d'un article unique : *Le conseil d'état est reconnu.*

Ce projet de loi fut, à la chambre des pairs, renvoyé à une commission (1) qui chargea M. le comte Portalis de rendre compte à la chambre du résultat de ses travaux.

Dans un rapport du 25 janvier 1834 (2), qu'il ne m'est pas permis d'analyser, parce que tout y est substantiel, le savant magistrat qui, placé à la tête de la première magistrature de France, jouit d'une complète indépendance pour apprécier et juger les conditions de vitalité du pouvoir exécutif et l'étendue des droits d'action de l'administration, a passé en revue toutes les questions soulevées depuis vingt ans et les a toutes résolues. *Nécessité, utilité, constitutionnalité, légalité* du conseil d'état amovible, telles sont les propositions que M. le comte Portalis a démontrées avec un talent d'écrivain qui donne un charme véritable à la matière la plus sérieuse. Je ne puis résister au désir de faire

(1) Cette commission était composée de MM. le chevalier Allent, le comte Berenger, Girod de l'Ain, le baron Mounier, le comte Portalis, le comte Roederer, le baron Sylvestre de Sacy, le comte Siméon, et le baron Zangiacomi.

(2) Moniteur du 26 janvier 1834.

une seule citation qui justifiera mon admiration pour un si beau travail.

« En décomposant le pouvoir exécutif, on voit » qu'il comporte deux grandes divisions : la direc- » tion des affaires politiques proprement dites ou » le *gouvernement*, et le règlement intérieur de la » cité ou l'*administration*. L'administration est su- » bordonnée à l'action du gouvernement; elle est » l'alliée et l'auxiliaire du pouvoir judiciaire; c'est » le gouvernement même appliqué aux diverses » localités et descendant jusqu'aux individus; car » elle embrasse les relations de chaque citoyen » avec la société tout entière, et de la société avec » chaque citoyen; aucun des rapports de l'ordre » public avec les personnes et les propriétés ne lui » est étranger. Elle a l'intendance des intérêts do- » mestiques du pays; elle y entretient la paix, » l'ordre, l'abondance. Toute paternelle de sa na- » ture, elle va au bien avec moins de formalités » que la justice; elle procède simplement et briè- » vement comme un bon père de famille : c'est » parce qu'elles lui en supposent l'esprit, j'allais » presque dire les affections, que les lois laissent » beaucoup de choses à son arbitrage; elle pro- » tége et maintient tous les intérêts communs et » collectifs.

» ....

» La sagesse conseille de ne procéder que pro-
» gressivement à l'amélioration des lois et aux per-
» fectionnements sociaux. Il ne faut ébranler ni
» mettre en question le *tout de rien,* pour parler
» comme Montaigne : C'est à faire au temps, et il
» ne s'en acquitte que trop bien. »

Le 20 février 1835, le garde des sceaux (M. Persil) proposa à la chambre des députés le projet adopté par la chambre des pairs. Dans l'exposé des motifs, le ministre, partageant les idées de M. le comte Portalis sur la difficulté et le danger d'une codification administrative officielle, ajoutait : « Nous regarde-
» rions comme une haute imprudence d'essayer en
» une seule fois ce prodigieux travail. Il dépasse-
» rait les forces humaines, en même temps qu'il
» énerverait les ressorts de l'administration (1). »

Le 11 avril suivant, la commission de la chambre des députés, par l'organe de son rapporteur (M. Lacave-Laplagne), conclut au rejet du projet, précisément parce qu'il n'y avait pas de détermination spéciale des attributions du Conseil.

---

(1) Voy. *suprà*, pag. lxiv, les observations de MM. Vatout et Dalloz.

Le 7 janvier 1837, le garde des sceaux (M. Persil) présenta le même projet à la chambre des députés.

Le 30 juin suivant (1), la commission de la chambre (2), par l'organe de son rapporteur (M. Vatout), proposa de créer une section de justice administrative, et d'accorder néanmoins au conseil du roi un droit d'évocation presque absolu devant le conseil en assemblée générale (art. 31)....

Le 5 janvier 1839, le garde des sceaux (M. Barthe) proposa de nouveau à la chambre des députés le projet de 1835.

Le 18 septembre 1839, le garde des sceaux (M. Teste), désireux d'attacher son nom à une organisation complète du conseil d'état, et prévoyant sans doute les nombreuses difficultés que les projets futurs auraient à surmonter dans les deux chambres, obtint du roi une ordonnance qui réunit en un seul corps les dispositions éparses dans plusieurs règlements. M. Teste motiva ainsi son exposé :

---

(1) Moniteur du 2 juillet 1837, supplément C au n° 183.

(2) Cette commission était composée de MM. Edmond Blanc, Thil, le baron Tupinier, Vatout, de Guizard, Cormenin, Odilon-Barrot, Keratry et Charamaule.

« Depuis 1831, les chambres ont été plusieurs » fois saisies de propositions de lois relatives au » conseil d'état. Deux rapports lumineux à la » chambre des députés, et une discussion appro- » fondie dans le sein de la chambre des pairs, n'ont » encore amené aucun résultat. Un nouveau projet » sera présenté dans la session prochaine. Mais » avant qu'il soit converti en loi, il s'écoulera » trop de temps pour que Votre Majesté veuille » subordonner encore à ces retards des améliora- » tions qui peuvent être pratiquées, dès aujour- » d'hui, avec avantage pour le bien du service. » L'épreuve même que ces améliorations auront » subie d'ici à l'adoption d'une loi, qui devra les » reproduire et les consacrer, servira utilement à en » éclairer la discussion. On appréciera les résul- » tats obtenus, on jugera des innovations éprou- » vées. Heureuse la législation qui se fonde sur une » expérience toute faite ! »

M. Teste s'était engagé à proposer un projet de loi; aussi, le 1.er février 1840, ce projet fut-il présenté à la chambre des deputés. Ce projet n'est que la reproduction de celui qui déjà deux fois avait été porté à la chambre.

M. Dalloz, dont l'expérience et la maturité de

jugement étaient d'un heureux présage, fut nommé rapporteur de la commission (1).

Dans son rapport fait avec une très-grande habileté, écrit avec simplicité et élégance, mon ancien et honorable confrère a cherché constamment à dissimuler les difficultés qui surgissaient à chaque phrase sous sa plume prudente et cependant réformatrice. Il a voulu modifier la pensée par l'expression. Les conséquences ont été présentées de la manière la plus séduisante pour voiler les véritables résultats de la dangereuse innovation proposée. Il serait impossible de signaler des contradictions dans le rapport du savant jurisconsulte. La partie artistique de ce travail est vraiment remarquable.

Mais en réalité, et ce n'est pas le fait du rapporteur, c'est le fait de la majorité de la commission, les contradictions sont flagrantes, les conséquences sont déplorables, l'anarchie administrative ressort d'un examen attentif, l'équité est blessée... Je vais essayer quelques critiques qui paraîtront

(1) Cette commission était composée de MM. MARTIN DU NORD, DE SALVANDY, DE TOCQUEVILLE, HEBERT, ISAMBERT, ODILON BARROT, DALLOZ, GUILHEM et DUBOIS.

bien pâles en la forme, si on les compare à l'enveloppe donnée si adroitement au projet de 1840 par l'interprète de la commission de la chambre.

La commission propose la création d'un tribunal administratif supérieur composé de membres *presqu'inamovibles* choisis parmi les membres les plus anciens du conseil d'état.

Pourquoi cette *quasi inamovibilité?* Si un tribunal administratif, spécial, indépendant, est utile, il faut lui donner une forte organisation, il faut qu'il obtienne l'honneur de l'entière inamovibilité (1); si ce tribunal offre des dangers, il ne faut pas le créer (2); et si les membres de ce tribunal sont choisis parmi les conseillers d'état les plus anciens, le gouvernement sera privé, dans ses conseils, de ceux dont l'expérience lui serait le plus utile.

Dans le projet de la commission, on admet un recours possible du tribunal administratif composé de membres presqu'inamovibles, devant un

---

(1) *Il faut mettre* COURAGEUSEMENT *la main à l'œuvre*, comme disait M. de Broglie, en 1828, p. 120.

(2) Au paragraphe précédent, j'ai examiné les inconvénients immenses d'un semblable tribunal.

conseil d'état tout entier amovible. On permet à ce conseil d'annuler pour des motifs nombreux (et d'ailleurs ses décisions ne seront soumises à aucun contrôle) les *arrêts* du tribunal administratif.

Mais, si de la rivalité entre ces deux parties d'un même corps autrefois homogène, il naît un conflit, ou le tribunal administratif ne sera plus qu'un simulacre de tribunal, ou l'opinion publique forcera le conseil d'état à se dessaisir de son droit de révision.

Un autre inconvénient, qui n'est pas un des moins graves, c'est qu'il n'y aura plus de jurisprudence uniforme en matière administrative. Le tribunal administratif aura la sienne, et le conseil d'état en adoptera une autre. Qu'on ne dise pas que le conseil d'état, non pas tribunal, mais réformateur supérieur, produira l'unité de doctrine, et remplira le rôle de la cour de cassation pour la justice ordinaire. Cela n'est pas exact, parce que les recours ne pourront être formés que par l'état, qui, dans beaucoup de cas, ne se trouvera pas assez intéressé pour soumettre la discussion au conseil d'état. Il pourra peut-être avoir intérêt, dans certaines circonstances, à faire exécuter la décision du

tribunal administratif, quoiqu'elle soit contraire à la jurisprudence du conseil.

La commission accorde au conseil le droit de juger au fond, après que la cassation a été prononcée.

Ainsi, non-seulement voilà un conseil consultatif qui casse les décisions d'un tribunal, anomalie qui répugne à la raison; mais ce conseil à qui on refusait l'impartialité nécessaire pour pouvoir juger le contentieux administratif, acquiert par le seul fait de la cassation, qui annonce la lutte entre deux corps, dont l'un présente des garanties dans le système de la commission, et dont l'autre n'en présente pas de suffisantes, acquiert la prérogative immense de juger le fond et d'absorber ainsi toute l'autorité du tribunal créé pour atténuer ses pouvoirs (1).

---

(1) C'est à tort que M. le rapporteur a invoqué le précédent de la cour des comptes, voyez *infrà* notre § *du Langage administratif*; et d'ailleurs, en quoi la cour des comptes, qui n'a que des chiffres à apprécier et qui n'exerce en réalité qu'un contrôle d'examen sur les comptables sans pouvoir toucher aux ordonnancements, peut-elle être comparée à un tribunal appelé à décider chaque jour des questions de fait et de droit? Devant cette cour,

Jamais création plus anormale n'avait été présentée aux législateurs, depuis cinquante ans...

Enfin, comme si ce projet devait offrir les règles de procédure les plus extraordinaires, les plus inusitées, les plus contraires à l'expérience de tous les temps, voici ce qu'on lit dans l'article 36.

« Les arrêts de la section du contentieux peu-
» vent être déférés à l'assemblée générale du con-
» seil d'état, mais seulement pour incompétence,
» excès de pouvoir, omission des formes ci-après
» déterminées et violation expresse de la loi.

» Ce recours n'appartient qu'à l'état. Il est sus-
» pensif. Il doit, à peine de déchéance, être dé-
» posé au secrétariat général dans le délai d'un
» mois, à compter du jour de la prononciation de
» l'arrêt, et contenir l'indication des moyens sur
» lesquels il est fondé. Dans le mois qui suit le
» dépôt du recours, les parties intéressées peu-

---

la décision est le résultat de calculs mathématiques, tandis que devant les juridictions administratives contentieuses, l'appréciation du fait controversé et de ses conséquences est l'objet principal des délibérations ; ces raisons de différence n'ont pas besoin d'être développées.

» vent en prendre communication et intervenir,
» comme il sera dit ci-après. »

M. Dalloz justifie cette étrange disposition en ces termes :

« Pour terminer l'exposé du travail de la com-
» mission en ce qui touche la section du conten-
» tieux, il reste à parler des articles 36 et 37,
» par lesquels votre commission vous propose
» d'ouvrir au gouvernement le droit de déférer
» à l'assemblée générale du conseil d'état les
» arrêts de la section du contentieux pour incom-
» pétence, excès de pouvoir, violation des for-
» mes ou de la loi. Déjà votre commission a eu
» occasion de montrer par quel sentiment de
» sollicitude pour les prérogatives du pouvoir elle
» avait été amenée à proposer ce recours qu'elle
» a dû réserver à l'état seul, parce que c'est la
» tutelle de ses intérêts qui en a inspiré la pensée,
» et non celle des droits privés, qui ne doivent
» pas chercher leur protection ailleurs que dans
» l'institution de la juridiction déléguée à la section
» du contentieux. Votre commission ne s'est pas
» arrêtée ici au principe de la réciprocité ni à
» l'exemple de la cour des comptes, dont les
» arrêts peuvent être déférés au conseil d'état

» par les parties intéressées aussi bien que par le
» gouvernement lui-même. La cour des comptes
» ne forme en général qu'un premier et unique
» degré de juridiction (1), tandis que la section
» du contentieux est presque toujours un second
» et quelquefois un troisième degré. Votre com-
» mission n'a pas dû céder non plus à un faux
» semblant d'égalité, en autorisant un recours
» stérile pour les parties et uniquement propre à
» faire dégénérer en une voie habituelle de re-
» cours, une garantie extraordinaire qu'une haute
» nécessité politique a fait établir en faveur de
» l'état. »

Que d'erreurs et de sophismes dans ces quelques lignes !

Les droits privés ne doivent pas chercher leur protection ailleurs que dans l'institution de la juridiction déléguée à la section du contentieux.

Et le projet permet au conseil d'état de casser et de juger AU FOND !..

Le recours au profit des parties et de l'état sera un faux semblant d'égalité.

---

(1) Voy. *suprà*, pag. lxxxiij, mon observation sur la cour des comptes.

Jamais égalité ne m'a paru plus évidente.

Ce recours est une garantie extraordinaire qu'une haute nécessité politique a fait établir en faveur de l'état.

Ainsi, la loi abrogée permettait la demande en révision de la part des parties, et on leur enlève ce recours. L'arrêt, car ce sera maintenant un arrêt, aura été rendu par deux conseillers, ne sera pas motivé, violera la loi ...., et les particuliers seront forcés de respecter l'iniquité ; tandis que l'état, s'il s'y croit intéressé, fera prononcer la cassation d'un arrêt motivé et rendu par le nombre de juges voulu.

Et en repoussant cette innovation comme un funeste bienfait, je cède à un *faux semblant d'égalité !!*

Il y a plus encore : la commission n'a pas voulu que le recours de l'état fût notifié aux parties intéressées, qui apprendront en même temps le *recours*, la *cassation* et la *condamnation au fond*....

Voici comment est motivée cette nouvelle innovation, contraire à toutes les notions du droit.

« De deux choses l'une ; ou bien les parties au-
» ront été représentées par un avocat devant la
» section du contentieux, et ce défenseur sera
» nécessairement appelé à continuer son minis-
» tère pour le cas d'un recours qu'elles savent
» être reservé à l'état ; ou bien les parties n'au-
» ront pas fait choix d'un défenseur devant la
» section du contentieux, et *l'on est autorisé à*
» *en conclure qu'elles n'entendent pas non plus se*
» *faire représenter devant l'assemblée générale*. La
» notification n'est donc pas nécessaire. »

Et si l'avocat est malade, absent, ou mort !..

Et si la partie a eu confiance en vos juges quasi inamovibles que vous regardez comme un tribunal offrant de si grandes garanties !

J'en ai assez dit, parce qu'il serait trop facile de multiplier les objections.

Je termine, enfin, ma critique du malencontreux projet de la commission de 1840, en répondant à une observation toute politique et aussi dangereuse que le fond du projet lui-même.

M. le rapporteur invoque l'*opinion publique* (1),

---

(1) Page 28.

dans une matière à peine connue d'un petit nombre de publicistes ; cette matière est encore un mystère pour l'immense majorité, qui sans doute peut seule constituer une *opinion publique* à laquelle doivent céder les gouvernements sages et prudents. Il veut inspirer la crainte d'une révolution (1), quand il dit :

« La majorité de la commission répond qu'elle » ne propose point une réforme, mais une modi- » fication salutaire, qui peut seule prévenir la ré- » forme radicale, au profit des tribunaux, des » attributions du conseil d'état en matière conten- » tieuse. »

J'ai démontré que le projet était une *réforme radicale* ou une innovation inutile ou dangereuse.

Mais comment peut-on chercher à inspirer des craintes sur notre organisation politique, en laissant croire qu'il se trouvera au sein des deux chambres des majorités assez insensées pour enlever au pouvoir exécutif ses attributions les plus nécessaires, son énergie, sa force, son unité ; dans ces chambres qui, au moment le plus rapproché de

(1) Page 27.

l'incandescence novatrice de 1830, ont consigné, sans réserves, dans plusieurs lois, la compétence du conseil d'état ?

A qui fera-t-on craindre qu'une loi vienne dépouiller le pouvoir exécutif, *au profit*, *dit-on*, *du pouvoir judiciaire ?* Singulier *profit !* Ce serait mutiler le principe organisateur de l'assemblée constituante, en détruisant l'équilibre des pouvoirs ; ce serait, dans un temps donné, produire une réaction dont le pouvoir judiciaire pourrait être la victime : 1789 est-il donc à plusieurs siècles de notre époque ?

Je crois avoir démontré que le projet de la commission de 1840 doit être soumis à une refonte totale, et que tous les efforts de plusieurs hommes instruits, surtout dans la science du droit civil, n'ont produit qu'une théorie qu'il ne serait pas permis de réaliser sans bouleverser l'organisation sociale. Je me serais attaché aux détails, si j'avais pu penser que ce projet dût être soumis devant les chambres à une discussion sérieuse (1).

---

(1) Au moment où j'allais faire mettre sous presse mon introduction, j'ai reçu l'écrit de mon honorable collègue de Dijon, M. Serrigny. Il est impossible de dire plus de

De ces oscillations, de cette indécision décennale, des discussions mêmes qu'ont provoquées les

---

choses que n'en renferme ce travail. Cette production se distingue par la profondeur des pensées, la concision du style, la chaleur du raisonnement. Le professeur de droit administratif de Dijon repousse avec énergie la prétendue amélioration qu'il regarde comme une calamité. Le projet de la commission lui paraît ANARCHIQUE et INCONSÉQUENT (*), UNE OEUVRE DE DÉMOLITION (**).....

M. Serrigny, en athlète vigoureux, prend corps à corps le projet de la commission, et ne l'abandonne que lorsqu'il lui a enlevé la force morale de l'utilité et de l'opportunité.

Il termine enfin en disant : « Le projet substitué par la commission est *une des plus dangereuses propositions que l'on puisse soumettre à nos assemblées législatives*, *proposition d'autant plus grave qu'elle n'est pas à la portée de l'intelligence d'un grand nombre de personnes*. Ce projet aurait pour résultat de détacher de l'administration la décision du contentieux qu'elle fait naître, attribut qui doit en être inséparable. Il ferait passer dans le pouvoir judiciaire une des prérogatives que l'art. 12 de la charte donne à la couronne. Il subordonnerait la puissance exécutive à un tribunal judiciaire souverain, et détruirait, par là même, l'indépendance du pouvoir exécutif et la responsabilité ministérielle, en rendant les ministres justiciables d'un corps pris en dehors de la constitution. Il compliquerait la hiérarchie administrative d'un rouage inutile

(*) Page 5.
(**) Page 6.

divers projets de loi, je conclus qu'une loi est complètement inutile pour dire : *le conseil d'état existe.* L'organisation de ce conseil ne concerne

---

» et dangereux qui entraînerait des lenteurs préjudiciables à la » marche des affaires. Il dénaturerait le caractère de la juri- » diction exercée par le roi en conseil d'état, et qui, par le » mélange du droit de grâce avec la haute décision du conten- » tieux administratif, lui permet de corriger la rigueur exces- » sive de la législation répressive des contraventions de grande » voirie. Il crée un corps indépendant, qui deviendra, ou un » servile instrument du pouvoir et un danger pour les droits des » citoyens, ou une puissance envahissante des attributions de » l'administration active et des tribunaux ordinaires, et, dans » tous les cas, un élément de collisions fréquentes et de per- » turbations dans l'état.

» Quand l'émeute descend dans les rues et sur les places » publiques, on n'a pas besoin d'avertir les citoyens paisi- » bles des dangers auxquels ils sont exposés. Tout le monde » voit le péril et accourt pour le faire cesser. — Mais » quand le DÉSORDRE et l'ANARCHIE se formulent en projets » de lois émanés d'hommes éminents, investis de la confiance de » leurs concitoyens, mais trompés par leurs préjugés, c'est le » devoir de ceux qui aperçoivent la portée de pareils actes, de » donner l'éveil à l'opinion publique, et de signaler l'écueil qu'ils » cachent. »

La chambre des députés voudra lire les observations de M. Serrigny, et je suis convaincu d'avance qu'elles frapperont l'esprit juste et loyal de son savant rapporteur.

que le pouvoir exécutif : quant à ses attributions, variées, multiples, elles reposent sur des principes incontestables et sur des textes précis. C'est la juridiction supérieure à toutes les autres juridictions administratives. Le temps n'est pas venu encore où le législateur pourra s'occuper de régler les attributions des tribunaux administratifs. On a reconnu que c'était œuvre périlleuse que de déterminer maintenant les limites des pouvoirs administratif et judiciaire.

M. Dalloz a parlé de l'*opinion publique*. L'*opinion publique* ne doit formuler des voeux, en pareille matière, qu'autant que les enseignements de la science ont pu l'éclairer. On s'arrête, trop souvent, à l'écorce des institutions. Il semblerait, en France, que notre beau pays n'ait pas l'avenir d'un siècle d'existence, et que les lois doivent suivre le mouvement de l'industrie ; qu'il faut les refaire et les perfectionner comme les machines à vapeur ou les métiers de tissage... La loi se perfectionne même sans le secours de la législation. C'est à la science, à la doctrine, à la jurisprudence à préparer les voies. Lorsque la politique et la presse auront, pour quelques années, renoncé à des théories impraticables, la doctrine,

assurée qu'on ne lui contestera plus le point de départ de ses observations, constatera ce qui est et ce qu'il serait mieux de faire. Les limites des deux pouvoirs, administratif et judiciaire, seront envisagées sous plusieurs points de vue différents. L'expérience aura pu sanctionner des principes reconnus ; et un jour la législation reflétera sûrement les véritables besoins de la société. Alors, mais seulement alors, on pourra dire : *Heureuse la législation qui se fonde sur une expérience toute faite* (1).

(1) Paroles de M. Teste, dans son Rapport au roi de 1840.

VI. DU LANGAGE ADMINISTRATIF (1).

En pareille matière, les mots sont des choses.

M. le comte PORTALIS, *Rapport à la chambre des pairs*, p. 21.

Pour comprendre les choses, il faut être d'accord sur la signification des mots (2).

---

(1) Je n'ai pas voulu fatiguer l'attention de mes lecteurs en comparant, en rapprochant les divers passages des auteurs et des ordonnances qui attribuent des significations toutes différentes (*les mêmes auteurs et les mêmes ordonnances*), aux mots *Autorité administrative*, *Pouvoir administratif*, *Voie administrative*, *Arrêté*, *Recours*, *Pétition*, *Demande*, *Décision*, *Décision administrative*, *etc.*, *etc.* La science n'y eût rien gagné; je me suis contenté de signaler les principales incorrections du langage administratif.

(2) « Il y a trop souvent manque de justesse ou de netteté, » dans les mots, ou dans la pensée.

» La confusion signalée, nous avons dû en rechercher la cause, » et par suite le principe qui pourrait la faire cesser.

» Toute classification du droit doit être assise sur une base com-

Nous trouvons dans le corps du droit romain un titre *de verborum significatione*. C'était une sage précaution que le législateur de nos codes français a négligée (1). L'enseignement et la doctrine ont

---

» mune. Il peut y avoir différentes classifications, parce qu'on » peut prendre des bases différentes. Chacune peut être juste, » étant renfermée dans sa sphère; mais si on mélange les résul- » tats, si on oppose l'un à l'autre ce qui appartient à deux ordres » d'idées différentes, ce qui dérive de prémisses diverses; alors » naissent la confusion, le défaut de netteté et de rectitude. » (ORTOLAN, p. 164.)

(1) M. ORTOLAN, dans l'introduction philosophique à son Cours de législation comparée, p. 224 et suiv., a consacré un § particulier à la *philologie*, dont M. GIRAUD, dans son excellente Histoire du droit romain, a recommandé l'étude (*).

« Joignez-y surtout, a dit M. Ortolan, je ne saurais vous le » recommander assez, la *philologie*, qui ne doit être rien moins » que la philosophie historique du langage.

» On ignore trop communément les ressources précieuses de » cette étude, qui souvent nous fait découvrir, d'une manière » ineffaçable pour la mémoire, l'origine, l'essence, la condition » des choses, résumées en quelques syllabes.

» Les romains faisaient un objet important de ce qu'ils appe- » laient la question du nom (*quæstio nominis*); leurs grands ju-

(*) P. 54, 185, 297, etc., etc.

cherché à y suppléer; mais il est facile de concevoir qu'il a dû y avoir diversité d'explication des mots usuels. Toutefois, comme notre législation a été puisée en grande partie dans l'ancien droit, que le droit civil avait déjà son langage propre et sanctionné par de graves autorités, la science et la jurisprudence ont été promptement d'accord.

En matière administrative, l'absence de toute explication des mots, d'un vocabulaire légal, occasionne de sérieuses difficultés. Le langage des lois et des auteurs n'est que trop souvent inintelligible.

Voici comment M. Sirey a dépeint la mission du jurisconsulte qui veut se rendre un compte exact de la véritable signification des mots.

» risconsultes écrivaient soigneusement sur la signification des » mots (*de verborum significatione*).

» On peut voir quelle est la puissance de cet art ingénieux (*), » dans Vico qui n'entreprend rien moins que de retrouver par les » origines mêmes des mots, l'antique sagesse de l'Italie; et dans » les écrits de Niccola Nicolini, que j'appellerai, sous ce rap- » port, son élève. »

(*) *De antiquissimâ Italorum sapientiâ ex linguæ latinæ originibus eruendâ, libri tres*; tom 2, p. 49 et suiv. (Tom. 1, p. 215 et suiv. de la traduction de M. Michelet.) — *De constantiâ philologiæ*, tom. 3, p. 178 et suiv.

« Nous autres, gens de loi (1), nous ressem-
» blons, dans les matières du droit, à ce grammai-
» rien qui, à chaque *mot*, semblait demander un
» *passeport*, pour savoir *d'où il venait et où il*
» *allait*. Lorsqu'une expression est adoptée ou in-
» troduite dans la langue des lois, et qu'elle est
» destinée à avoir un sens décisif, un effet obliga-
» toire, nous sommes obligés d'examiner rigou-
» reusement si le mot est *français*, selon la gram-
» maire des lois; que si l'expression est régulière ou
» usitée, il nous reste à en déterminer l'accep-
» tion, toujours bien rigoureusement dans le sens
» de la loi. »

On a désesperé pendant longtemps de la science administrative, parce qu'on ne trouvait nulle part le langage dont il était permis de se servir, et qu'en demandant le *passeport* à chaque mot, selon l'expression si heureuse de M. Sirey, on ne pouvait *savoir d'où il venait et où il allait*.

Je dois avouer qu'au milieu de mes travaux sur le droit administratif, mon plus grand embarras a été de découvrir l'expression convenable pour rendre ma pensée. Je croyais être

(1) *Du Conseil d'état*, p. 108, n° 93.

certain que mes principes devaient produire des résultats ; mais la démonstration me paraissait d'une difficulté qui a failli me décourager. Je ne suis resté maître du terrain, je ne me suis hasardé à produire ma doctrine qu'après avoir créé un langage spécial.

On me pardonnera cette hardiesse, lorsqu'on se sera convaincu par la lecture des lois, des ordonnances et des auteurs, que les erreurs de la doctrine ont pris leur source plutôt dans le vice des expressions que dans les dispositions elles-mêmes.

Je ne veux pas, dans cette introduction, justifier chacune des expressions dont je me suis servi, parce que ce serait répéter une partie de mon livre, dans lequel j'ai tenu à donner une définition exacte des mots nouveaux, des *formules nouvelles* que j'appelais en aide de l'exposition de ma doctrine.

Je signalerai seulement, par forme de résumé, ce que j'ai développé dans le corps de l'ouvrage ; j'insisterai surtout sur les termes législatifs qui ont contribué à faire naître le doute et l'incertitude.

I. Les mots *intérêt* et *droit*, *gracieux* et *contentieux*, sont corrélatifs.

Il me serait facile d'accumuler de nombreuses citations qui feraient ressortir la confusion qu'a dû produire l'emploi inopportun de chacun de ces mots ; sainement compris, ils forment la base de la compétence administrative.

On remarquera qu'au premier et au dernier anneau de cette grande chaîne de publicistes et de jurisconsultes qui se sont livrés à l'examen des théories de la science administrative, on trouve deux anciens avocats au conseil du roi et à la cour de cassation :

M. Sirey, qui, en 1818, fort de ses observations, posait la doctrine de l'*intérêt* et du *droit*, timide à cause de la nouveauté du système, redoutant une application trop exacte, trop sévère, et noyant dans des exceptions la règle qu'il avait créée (1);

M. Dalloz, esprit clair et méthodique, résumant, vingt ans après, la pensée du savant juris-

---

(1) *Du Conseil d'état*, pag. 121 et 426.

consulte, et ne permettant plus le doute sur sa théorie (1).

Je ne discuterai qu'*un* article de loi pour prouver combien la véritable signification des mots était peu familière aux premiers législateurs du droit administratif.

L'article 40 du décret organique de la procédure devant le conseil d'état du 22 juillet 1806, est ainsi conçu :

« Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses » *droits ou sa propriété* par l'effet d'une décision » du conseil d'état rendue en matière *non con-* » *tentieuse*, elle pourra nous présenter une re- » quête, pour, sur le rapport qui nous en sera » fait, être l'affaire envoyée, s'il y a lieu, soit

---

(1) Rapport de 1840, p. 47 *et suprà*, p. LXIV. — M. MACAREL, dans ses *Tribunaux administratifs*, p. 496 et suiv., a relevé avec raison les erreurs dans lesquelles étaient tombés le ministre et le commissaire du roi, M. CUVIER, en parlant de ces mots *intérêt* et *droit*, et il ajoute : « Il n'est pas un avocat aux conseils, il » n'est pas un conseiller d'état ou un maître des requêtes du » comité du contentieux qui ne soit frappé de surprise à la lec- » ture d'une telle doctrine. Elle montre dans quelles erreurs peut » tomber un beau génie qui, contre son habitude, n'a vu qu'un » côté des choses. »

» à une section du conseil d'état, soit à une
» commission. »

Cet article pris à la lettre, il n'y a plus de science administrative ; il n'existe pas de principes, l'arbitraire est la seule règle.

Comment les auteurs ne se sont-ils pas unanimement élevés contre une disposition dont l'application devait leur paraître impossible ? La raison de leur silence ne doit pas se chercher ailleurs que dans l'absence d'un langage administratif. On ne peut pas exprimer ses idées, lorsque les mots nous manquent pour leur donner une forme saisissable.

Tous les auteurs ont accepté cet article 40, comme partie intégrante de la législation administrative (1).

---

(1) M. Cotelle, esprit, d'ordinaire, si judicieux, a fait l'application de cet article à une matière essentiellement contentieuse, *l'assèchement des mines* ; il a donc commis, selon moi, une double erreur (t. 2, p. 188, n° 25).

M. Foucard, t. 3, p. 353, n° 455, au sommaire, s'exprime ainsi : *Du Recours par la voie gracieuse contre les décisions en* matière contentieuse ; et p. 376, voici comment il traite ce

M. DE CORMENIN, 1re et 2e édition, page 288, sous la rubrique de *la force et des effets des décrets*, cite l'article 40, et ajoute : « Il ne faut pas

---

même numéro : « Enfin, le conseil d'état peut connaître des re-
» cours exercés contre les décisions qu'il a rendues en matière
» NON CONTENTIEUSE. Aux termes de l'article 40 du décret du
» 22 juillet 1806, la personne qui se croit lésée par une de ces
» décisions peut se pourvoir par une requête au roi, qui, sur le
» rapport qui lui en est fait, ordonne, s'il y a lieu, le renvoi
» de l'affaire, soit à une section du conseil d'état, soit à une
» commission. Comme on le voit, il ne s'agit ici que d'un recours
» par la voie *purement gracieuse* dirigé contre un ACTE DISCRÉ-
» TIONNAIRE de l'administration ; par conséquent, il n'est assu-
» jetti à aucune forme rigoureuse, et le gouvernement est toujours
» libre d'y donner suite ou de considérer la pétition comme non
» avenue. »

Il me semble que M. Foucard démontre précisément le contraire de la proposition de son sommaire ; et il ne nous dit pas comment il entend que l'autorité administrative puisse toucher par la voie *discrétionnaire* à nos *droits* ou à notre *propriété*.

Dans ses *Eléments*, tom. 1er, pag. 35, n° 83, l'honorable M. Macarel traduit ainsi l'art. 40 : « Les ordonnances royales,
» en matière purement administrative, réglementaire et de po-
» lice, ne peuvent non plus être attaquées devant le comité du
» contentieux. Si les parties se croient lésées par l'effet de l'une
» de ces décisions ou mesures, il y a lieu à se pourvoir en ré-
» vision dans la forme administrative. »

Pas un mot du *gracieux*, ou du *contentieux*, de la violation

» non plus se méprendre sur la qualification de » matière *non contentieuse* qui se trouve dans » l'article 40, pour en conclure que ledit article » n'est applicable que lorsque la matière est *purement administrative*. L'article 40 a eu seulement » en vue les décisions du conseil d'état rendues

---

des *droits* ou de la *propriété*..... Cependant ces expressions de l'article méritaient au moins quelques explications.

M. Laferrière, p. 913, après avoir littéralement transcrit l'article 40', sous la rubrique de *juridiction de droit public*, ajoute : « Le conseil exerce alors un droit analogue à celui qui » lui est attribué sur tous les actes administratifs inculpés d'in- » compétence ou d'excès de pouvoir. Seulement, à cause de l'au- » torité dont l'acte émane et de la forme qu'il revêt, les parties » intéressées présentent une sorte de *requête civile* à la royauté, » qui se repose sur le conseil d'état du soin de vérifier les faits. »

Je ferai observer que les pourvois pour excès de pouvoir, ou incompétence, sont essentiellement contentieux, même quand il s'agit d'un acte émané du pouvoir gracieux, ce qui tranche une grande différence entre ces pourvois et le cas spécial dont semblait s'occuper l'art. 40, à moins que M. Laferrière n'entende parler d'un recours contentieux par ces mots *requête civile*. Car s'il a voulu dire *requête respectueuse*, il faut aussi ajouter que la royauté peut refuser, comme l'a dit M. Foucard, de confier au conseil d'état le soin de vérifier les faits.

L'assimilation des deux matières ne me paraît donc pas satisfaisante.

» sur des matières qui pouvaient-être contentieu-
» ses en elles-mêmes, mais qui n'étaient point
» rangées dans les attributions assignées à la com-
» mission du contentieux par les décrets organi-
» ques des 11 juin et 22 juillet 1806. »

Sans revenir sur cette explication, M. Cormenin, 3e édition, t. 1er, p. 84; 4e édition, p. 124; et 5e édition, p. 79, a donné de l'article 40 l'interprétation que voici : « L'application de cet ar-
» ticle est souvent réclamée par les parties en
» désespoir de cause.

» On appelait, en 1806, *matière non conten-*
» *tieuse*, les décrets qui, sur les rapports des
» ministres et l'avis d'une section du conseil
» d'état, étaient rendus en assemblée générale,
» sur des matières purement administratives, et
» notamment les décrets réglementaires sur les
» usines, fabriques, mines, desséchements de
» marais, établissements d'utilité publique, etc., etc.

» Si quelques dispositions de ces décrets, de
» ces règlements d'administration, venaient, dans
» leur exécution, à froisser l'intérêt ou à com-
» promettre d'une manière quelconque la pro-
» priété et le droit d'une partie, elle pouvait, et
» *elle peut encore aujourd'hui* s'adresser *direc-*

» *tement* au roi par voie de pétition, et deman-
» der la formation d'une commission spéciale
» pour faire examiner la validité de ses plaintes
» ou de ses réclamations. V. ordonnances des
» 11 décembre 1816 (Entreprises de literie mili-
» taire), 26 août 1818 (Vitalis Lurat); mais
» non par la voie contentieuse, 27 février 1836
» (Boone). Une ordonnance du 16 décembre
» 1835 (Barrière) alloue par la voie gracieuse
» une pension refusée par une ordonnance royale
» prise en matière contentieuse.

» Ces commissions étaient composées ordinai-
» rement d'un conseiller d'état président, et de
» deux ou plusieurs maîtres des requêtes.

» Il y a peu d'exemples, depuis la restauration,
» que de semblables commissions aient été for-
» mées, malgré les nombreuses réclamations des
» parties qui se prétendaient lésées. V. ordon-
» nances des 22 février 1821 (Gamot) et 20 no-
» vembre 1822 (Remon).

» Les délais fixés par l'article 29 ne s'appliquent
» pas aux recours autorisés par l'article 40 du rè-
» glement. V. ordonnance du 10 septembre 1817
» (Corbineau).

» Le recours des parties contre les décisions du » ministre de la justice, qui refuse de proposer » au roi la formation de semblables commissions, » ne saurait être admis par la voie conten» tieuse. V. ordonnance du 17 décembre 1823 » (Vanlerberghe).

» La raison en est que la formation de ces com» missions spéciales n'est pas obligatoire pour le » gouvernement, mais de pure faculté. V. ti» tre 1er, chapitre 5.

» Les pétitions que les parties adressent direc» tement au roi sont répondues d'un simple renvoi » au ministre compétent dont le secrétaire du » cabinet donne avis par lettre au pétitionnaire. » Le roi ne les juge pas, ne veut pas les juger » et ne peut pas les juger. Les pétitionnaires ont » l'ultime ressource de s'adresser aux chambres; » mais les chambres écartent les pétitions par l'or» dre du jour, soit parce qu'il s'agit d'arrêt du » conseil passé en force de chose jugée, soit » parce que les parties n'ont qu'à suivre leur » action, s'il y a lieu, par voie administrative. » V. au mot *Pétition*.

» Il faut ajouter qu'actuellement les pourvois

» introduits conformément à l'article 40 du règle-
» ment, sont renvoyés par le garde des sceaux
» au comité de législation et de justice adminis-
» trative faisant fonction de commission spéciale.

» La voie contentieuse est interdite aux parties
» dans le cas de l'article 40. Elle n'est ouverte
» qu'à ceux qui attaquent, soit une décision du
» conseil d'état prise de *l'avis du comité du con-*
» *tentieux*, soit un décret ou ordonnance rendu
» sur le rapport d'un ministre, sans l'interven-
» tion du conseil, non en matière générale et
» règlementaire, mais entre deux ou plusieurs
» particuliers, ou entre un ou plusieurs particu-
» liers et des communes ou corporations, ou l'état,
» et sur une matière contentieuse. V. ordonnances
» des 8 mai (inédit.) et 14 août 1822 (inédit.),
» 12 mai 1830 (West), et l'ordonnance Boone
» visée *suprà*. »

En 1806, comme en 1840, la lésion d'un *droit de propriété* ou d'un *droit acquis*, a produit nécessairement le contentieux. Quand cette lésion a été le résultat d'un acte administratif, ce contentieux a dû être porté devant les tribunaux administratifs.

Je n'admets pas, comme M. de Cormenin paraît l'indiquer, que l'acte administratif qui blesse les

droits de la propriété, en matière *d'ateliers insalubres de première classe*, de *mines*, de *marais*, etc., soit un acte du pouvoir gracieux. Cet acte produit le contentieux. L'art 40 est inapplicable.

Je cherche donc en vain les cas où l'application de cet article pourrait s'harmoniser avec les principes.

La matière est-elle gracieuse? Elle ne touche ni droit de propriété, ni droit acquis. Point d'application possible de cet article qui ne parle que des cas dans lesquels les droits ou la propriété ont été lésés.

La matière est-elle contentieuse? Si la décision a été rendue par défaut, l'opposition suffira pour obtenir justice, sans qu'on soit obligé de se réduire à *la requête civile* dont parle M. Laferrière. Si elle a été rendue contradictoirement, elle est irréfragable, et le roi ne peut pas confier au conseil d'état le soin de reviser les faits. Si le législateur avait voulu parler des cas dans lesquels une matière contentieuse aurait été déclassée, c'est-à-dire déclarée gracieuse par, un article de loi, il eût dit, non pas *par l'effet d'une décision rendue en matière non contentieuse*, mais par l'effet d'une décision rendue en matière contentieuse, déclarée

gracieuse par la loi ; car la loi seule peut enlever à une matière son caractère de contentieux (1).

M. DE CORMENIN semble invoquer diverses ordonnances du conseil d'état, qui auraient fait l'application de l'art. 40 (2).

Je n'en persiste pas moins à penser que cet article doit être rejeté de la législation administrative, comme incompatible avec les principes admis par ce conseil lui-même. J'examinerai les arrêts cités et quelques autres à mon chapitre *de la Juridiction* (3), et l'on verra que le conseil d'état, au lieu de juger, a renvoyé à se pourvoir ; en présence des termes de l'article 40, il était difficile qu'il en fût autrement. C'est aux ministres à ne jamais accorder, par la voix gracieuse, l'application de cet article.

---

(1) J'ai développé longuement cette pensée à mon titre II, n[os] 93 et suiv.

(2) Dans la préface de son *Recueil de Lois* de 1821, p. XXIV, M. ISAMBERT cite cet article qui permet, selon lui, de créer des commissions pour statuer sur des questions contentieuses. Mais je dois ajouter que ce publiciste critique ce mode de procéder.

(3) J'ai aussi consacré, à mon titre *du Contentieux*, une section particulière à l'examen des ordonnances pouvant blesser des droits, ou des droits acquis, et j'ai indiqué le mode d'action qui était ouvert à ceux qui n'avaient pas été légalement avertis.

II. Il serait trop long de discuter, comme je viens de le faire pour l'article 40 du règlement de 1806, chacune des expressions incorrectes que nous offre la législation administrative; je ne veux consacrer qu'un paragraphe de mon introduction à ces observations, dont on pourra néanmoins comprendre l'importance.

J'ai pensé que les principes dominaient toute la compétence administrative. Je dirai seulement que je n'ai tenu aucun compte des locutions vagues et obscures dont je vais donner la nomenclature, sans parler même des matières auxquelles elles appartiennent (1) :

---

(1) Voici, dans l'ordre chronologique, les divers décrets, lois et ordonnances que j'ai dû rapprocher dans un ordre logique.

Loi du 3 nivôse an VI, art. 45.....	V, 2° (*).
Arrêté du 13 prairial an X, art. 8...	II, 4°.
Loi du 30 floréal an X, art. 4......	III.
Arrêté du 27 frimaire an XI.......	VI, 1°.
Loi du 9 floréal an XI.............	VI, 6°.
Loi du 14 floréal an XI............	II, 3°.
Arrêté du 6 nivôse an XI.........	II, 1° et 2°.
Code civil, art. 910...............	I.

(*) Ces nos indiquent l'ordre dans lequel j'ai placé ces décrets, lois, etc., p. cxj et suiv.

I. ... elles seront autorisées par un *arrêté du gouvernement*. (Code civil, art. 910.) (1)

Loi du 22 avril 1806, art. 21.......	VI, 12°.
Décret du 18 mai 1806, art. 15....	V, 10°.
Loi du 16 septembre 1807, art. 24. .	VI, 2°.
Loi du 16 septembre 1807, art. 27...	V, 1°.
Décret du 17 mars 1808, art. 58 et 82.	VI, 8° et 11°.
Décret du 18 mai 1808, art. 42....	VI, 12°.
Décret du 30 décembre 1809, art. 97.	VI, 7°.
Décret du 15 octobre 1810, art. 12..	VII, 2°.
Décret du 15 octobre 1812, art. 18..	VII, 1°.
Avis du conseil d'état du 7 juil. 1813.	VI, 5° et XI.
Avis du conseil d'état du 8 nov. 1813.	VI, 4°.
Loi du 23 septembre 1814, art. 20. .	VI, 9°.
Ordonnance du 11 juin 1816, art. 2.	VI, 3°.
Ordonnance du 23 déc. 1816, art. 7.	III.
Ordonnance du 2 avril 1817, art. 15.	X.
Ordonnance du 31 octob. 1821, art. 28.	IX.
Code forestier, art. 152, 153, 154 et 155.	II, n°s 5, 6, 7 et 8.
Ordonnance du 4 mars 1831, art. 2.	IV.
Loi du 7 juillet 1833, art. 11.......	VIII.
Loi du 18 juillet 1837, art. 50......	V, 3°.

(1) Edition officielle de 1804. Voici l'observation que M. Duvergier, t. 37, p. 248, a placée sous l'art. 48 de la loi du 18 juillet 1837 : « L'art. 910 du code civil exige *une ordonnance* » *royale*. Telle est du moins la rédaction officielle de 1816 ; mais, » dans l'origine, le code civil *disait un arrêté du gouvernement*. » On a voulu s'appuyer sur ces termes pour prétendre qu'en per-

II. 1° ...*sauf le recours au gouvernement* (1) en cas de contestation. (Arrêté du 6 nivôse an XI, art. 10.)

2° ... réglés par les conseils de préfecture... *sauf la confirmation du gouvernement.* (Arrêté du 6 nivôse an XI, art. 9.)

3° ...sauf le *recours au gouvernement qui décidera en conseil d'état.* (Loi du 14 floréal an XI, art. 4.)

4° ...sans que le *recours au gouvernement* puisse la suspendre... La liquidation y sera jugée (au con-

---

» mettant que l'autorisation d'acceptation fût donnée dans cer-
» tains cas, par arrêté du préfet, on ne dérogeait pas à l'art. 910,
» attendu que le préfet est un *agent du gouvernement* (*) ; je suis
» convaincu au contraire qu'il y a une véritable modification.
» En l'an XI, époque de la rédaction de cette partie du code,
» on entendait par *arrêté du gouvernement* ce qu'on entend au-
» jourd'hui par *ordonnance royale.* »

(1) Que veut dire le mot *gouvernement* dans une loi? Le gouvernement, c'est le *pouvoir exécutif.* Le pouvoir exécutif est représenté par chacun de ses agents supérieurs ou inférieurs. Dire : *sauf recours au gouvernement*, c'est donc comme si on disait : *sauf recours au pouvoir exécutif, sauf recours à UN agent du pouvoir exécutif*, car le recours ne peut pas être porté devant tous les agents de ce pouvoir. On peut lire la note du n° précédent.

(*) Voy. ma note sur le n° suivant.

seil d'état) *comme affaire contentieuse*. (Arrêté du 13 prairial an X, art. 8.)

5° Il ne pourra être établi, *sans l'autorisation du gouvernement*, aucune maison, etc. (Code forestier, art. 152.)

6° Aucune construction de maisons ne pourra être effectuée *sans l'autorisation du gouvernement*, etc. (Code forestier, art. 153.)

7° Aucun chantier ne peut être établi *sans la permission spéciale du gouvernement*, etc. (Code forestier, art. 154.)

8° Aucune usine à scier le bois ne pourra être établie *qu'avec l'autorisation du gouvernement*, etc. (Code forestier, art. 155.)

III. ... elle sera prononcée *administrativement* par le conseil de préfecture (1). (Loi du 30 floréal an X, art. 4, et ordonnance du 23 décembre 1816, art. 7.)

---

(1) On lit dans quelques auteurs : « *administrativement*, c'est-à-dire, PAR LE CONSEIL DE PRÉFECTURE » ; ou, au contraire, « c'est ADMINISTRATIF, donc ce n'est pas *contentieux* » ; ou bien, « question qui est *administrative* et *non contentieuse* », etc., etc. Voy. les deux n^os suivants.

IV. Les contestations seront jugées *administrativement*(1). (Ordonnance du 4 mars 1831, art. 2.)

V. 1° Toutes réparations et dommages seront poursuivis *par voie administrative* (2). (Loi du 16 septembre 1807, art. 27.)

2° ... seront jugées *par voie administrative*. (Loi du 3 nivôse an VI, art. 45.)

3° Le pourvoi sera introduit et jugé *en la forme administrative* (3). (Loi du 18 juillet 1837, art. 50.)

---

(1) Dans le n° précédent, le mot *administrativement* s'appliquait *au conseil de préfecture*. Dans celui-ci, le même mot concerne *les ministres*, quoique M. Duvergier, tom. 31, p. 120, ait renvoyé à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. On peut lire mon chapitre *de la juridiction contentieuse des ministres*.

(2) Dans le Recueil de la législation sur le conseil d'état, rédigé par ordre de la commission de révision, et dont la rédaction a été surveillée par deux de nos maîtres en la science, MM. de Gérando et Macarel, on lit, art. 138, entre parenthèses, après l'art. 27 ci-dessus, (*en conseil de préfecture*,) ce qui sans doute veut dire que dans le cas spécial le conseil de préfecture sera juge et que ce sera contentieux. Voy. le n° précédent.

(3) Certains auteurs, en parlant de la juridiction contentieuse, ont dit : *justice rendue en la forme administrative*.

VI. 1° Les erreurs....... ne pourront être rectifiées qu'en vertu des arrêtés des consuls, *rendus sur le rapport du ministre du trésor public, le conseil d'état entendu.* (Arrêté du 27 frimaire an XI, art 1er.)

2° La cession sera ordonnée *sur le rapport du ministre de l'intérieur, par un règlement d'administration publique.* (Loi du 16 septembre 1807, art. 24.)

3° ...pour, *sur son rapport* (du ministre de l'intérieur) *y être pourvu par nous en conseil d'état,* comme pour les transactions et aliénations des biens des hospices et des communes. (Ordonnance du 11 juin 1816, art. 2.)

4° ...sauf le recours au ministre de l'intérieur, et ensuite au conseil d'état, sur le rapport de ce ministre, en cas de pourvoi, *comme pour affaire d'administration.* (Avis du conseil d'état du 8 novembre 1813.)

5° Les recours... ne peuvent être portés à la commission du contentieux, et les demandes en réclamation doivent être adressées au ministre des finances, pour, *sur son rapport, être statué en conseil d'état.* (Avis du conseil d'état du 7 juillet 1813.) Voyez *infrà*, n° XI.

6° ..... au ministre des finances, *sur le rapport duquel le gouvernement statuera définitivement.* (Loi du 9 floréal an XI, art. 2.)

7° ... pour être par nous, *sur le rapport du ministre des cultes*, STATUÉ *en notre conseil d'état ce qu'il* APPARTIENDRA. (Décret du 30 décembre 1809, art. 97.)

8° Il en sera référé à notre ministre de l'intérieur, qui nous en fera son rapport, *pour être pris par nous, en notre conseil d'état, le* PARTI *qui sera jugé convenable.* (Décret du 17 mars 1808, art. 58.)

9° La liquidation des pensions sera faite dans les bureaux de la chancellerie et déférée ensuite à l'un des comités du conseil d'état qui ressortit à ce ministère, pour, *sur le rapport de notre chancelier, être statué par nous en la forme d'arrêt du conseil.* (Loi du 23 septembre 1814, art. 20.)

10° ... il y sera statué *sur le rapport de nos ministres de l'intérieur et des cultes.* (Décret du 18 mai 1806, art. 15.)

11° Il pourra y avoir recours à notre conseil d'état contre les décisions, *sur le rapport de notre*

ministre de l'intérieur. (Loi du 17 mars 1808, art 82.)

12° Le conseil d'état connaîtra, *sur le rapport du ministre des finances*, des infractions, etc. (Loi du 22 avril 1806, art. 21, et décret du 18 mai 1808, art. 42.)

VII. 1° Ces pensions seront accordées par *décisions rendues en notre conseil d'état, sur l'avis du comité.* (Décret du 15 octobre 1812, art. 18.)

2° ... pourront être supprimés en vertu *d'un décret rendu en notre conseil d'état.* (Décret du 15 octobre 1810, art. 12.)

VIII. .... jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par *l'administration supérieure.* (Loi du 7 juillet 1833, art. 11.)

IX. ... pour être *définitivement jugés* et apurés par les préfets. (Ordonnance du 31 octobre 1821, art. 28.)

X. Les comptabilités..... seront revisées et *définitivement* arrêtées *en conseil de préfecture présidé par le préfet.* (Ordonnance du 2 avril 1817, art. 15.)

XI. Les décisions du préfet sont *purement admi-*

nistratives (1). (Avis du conseil d'état du 7 juillet 1813.) Voyez *suprà*, n° v, 5°.

Lorsque la matière m'a paru gracieuse, je l'ai classée dans l'administration active au premier chef. Lorsqu'elle m'a paru contentieuse, j'ai déclaré qu'elle appartenait à la décision de l'administration active au second chef.

Et, si j'ai signalé des cas de déclassement de matières, ces cas résultaient de textes formels, et de la volonté expresse du législateur.

II. En législativant le droit administratif, en l'interprétant, en le traitant, en l'appliquant, les législateurs, le pouvoir exécutif, les tribunaux judiciaires, administratifs, les auteurs se sont-ils demandé ce que c'était qu'un *acte administratif?*

---

(1) Quoique cet avis ait été rendu contrairement au texte formel de la loi du 20 mars 1813, ainsi conçu : « En cas de difficulté entre la municipalité et la régie des domaines, il sera » sursis par elles à la prise de possession des articles réclamés, et » STATUÉ PAR LE PRÉFET, sauf le recours au conseil d'état. » M. MACAREL *des Tribunaux administratifs*, p. 124, dit que la loi a été *clairement interprétée*. Une semblable interprétation est à mon avis une abrogation formelle.

La négative est certaine; aussi est-ce une cause de grandes incertitudes.

Il est défendu au pouvoir judiciaire d'expliquer ou d'interpréter *un acte administratif.* Qu'est-ce donc qu'un *acte administratif?* De la réponse à cette question découlent de nombreuses conséquences, de nature à tarir une source de discussions de compétence, et on néglige une aussi précieuse définition !. .

J'ai cru devoir consacrer une section tout entière à l'examen de ces deux mots : *acte administratif.* Mes observations m'ont paru se rattacher au fond de ma doctrine.

III. On a souvent donné aux mots *ordre public* une portée qu'ils ne pouvaient, qu'ils ne devaient pas avoir.

Dans une de ces savantes dissertations dont M. Sirey, pendant vingt ans, a enrichi son recueil (t. 21, p. 105), on lit les deux passages suivants :

« *Intérêt général, utilité publique,* mots pom-
» peux et attachants, si on les confond, ou unis

» avec le droit et la justice, mais expressions va-
» gues en soi ou indéterminées, qui peuvent être
» désastreuses par l'abus; expressions avec les-
» quelles on fait des révolutions et l'on ébranle
» des monarchies, jusqu'à ce que, à leur tour, les
» agents du pouvoir, abusant de la *force,* mécon-
» naissent *le droit,* et nous disent, plus ou moins
» ouvertement : *l'état*, *c'est moi.* »

« Un zélateur du pouvoir imagine de corrompre
» la langue; il s'empare du mot *ordre,* qui signifie
» harmonie, conservation d'ensemble, concert
» universel; ensuite, et rappelant la maxime sa-
» crée, *salus populi suprema lex,* il établit que
» l'*ordre public* c'est la loi suprême; il sous-entend
» que l'ordre public c'est l'organisation, la marche
» et les convenances du pouvoir; il sous-entend
» surtout qu'à l'administration appartient éminem-
» ment la direction suprême de tout ce qui est
» ordre public. — C'est ainsi qu'on arrive à im-
» poser silence au *droit* au nom de l'*ordre;* à neu-
» traliser la justice au gré de l'administration.

» Jusqu'à nos jours, on avait cru que l'*ordre*
» *public*, c'est l'ensemble des *institutions* fonda-
» mentales qui garantissent les droits du trône et
» de la dynastie légitime, ainsi que les droits de la

» nation et des citoyens. — L'ordre public par
» excellence, disent nos anciens, c'est l'*ordre* qui
» maintient les droits de l'*universel du royaume.*

» Si les zélateurs du pouvoir reconnaissaient au-
» jourd'hui que l'*ordre public* est la stabilité ou
» l'*harmonie* conservatrice de tous les *droits,* ils ad-
» mettraient, par une conséquence nécessaire, que
» le premier objet de l'ordre public c'est le main-
» tien des *lois* ou des *règles du droit et du pouvoir;*
» qu'il y a atteinte à l'ordre public là où il y a
» violation des lois par des actes destructifs de
» quelque droit.

» Mais ce n'est pas en ce sens que les agents du
» pouvoir nous permettent d'entendre l'expression
» *ordre public.* — Selon eux, l'ordre public c'est
» l'organisation du pouvoir (principal, secondaire
» ou inférieur); c'est l'ensemble de ses besoins,
» de ses intérêts et de ses prérogatives, en ce qui
» touche son existence, sa conservation, sa pros-
» périté, son énergie et son indépendance......
» non-seulement pour le *pouvoir* comme *comman-*
» *dement* ou comme *force,* mais encore pour tous
» les agents du pouvoir, usant ou abusant de leurs
» fonctions.

» La société, disent-ils, et c'est vrai, tomberait

» en dissolution par l'anarchie, s'il n'existait un
» pouvoir conservateur. — Donc le premier be-
» soin de la société, c'est le maintien du pouvoir.
» — Donc le maintien du pouvoir est le premier
» objet de l'ordre public. — Donc là où le droit est
» en opposition ou en lutte avec le pouvoir ou ses
» agents, il faut oublier le droit et ne songer qu'au
» pouvoir. — Quand le sacrifice du droit est né-
» cessaire à l'ordre public, le droit n'est plus un
» droit. — Et si le sacrifice de tous les droits était
» nécessaire au maintien du pouvoir.... *périssent*
» *tous les droits, et non pas le pouvoir !!!*

» Conséquences forcées et alarmantes, qui,
» trop souvent, amènent de désastreuses repré-
» sailles, et qui seules ont donné naissance à des
» doctrines hostiles contre le pouvoir, comme
» doctrines nécessaires à la conservation des *droits*.

» Notre doctrine à nous, *défenseurs du droit et*
» *amis du pouvoir*, c'est qu'il y a erreur, et dans
» la théorie du pouvoir contre le droit, et dans
» la théorie du droit contre le pouvoir ; — que le
» véritable ordre public, c'est le règne harmo-
» nieux du pouvoir et du droit, qui toujours doi-
» vent être *conciliés* et jamais *désunis ;* — que
» l'ordre n'est jamais intéressé à la destruction en-

» tière du droit (comme le droit n'est jamais in-
» téressé à la destruction du pouvoir, principal
» garant du droit) ; — que le droit peut toujours
» être conservé, ou en nature ou en équivalent,
» c'est-à-dire, en indemnité. »

Cette doctrine, développée en 1821, aurait dû frapper tous les esprits, et elle eût prévenu bien des erreurs. Le conseil d'état a été accusé par un des auteurs les plus estimables (1), de ne suivre aucun principe, et de repousser les recours contentieux lorsque l'acte administratif, attaqué, lui paraît émaner du pouvoir discrétionnaire, en disant qu'il *s'agit d'un acte d'administration publique et d'intérêt général, qui ne peut faire l'objet d'un recours par la voie administrative.*

Ce reproche n'est pas dénué de toute espèce de fondement, quoiqu'en réalité les erreurs de cette nature soient assez rares.

Un ministre a même reconnu, dans une affaire

---

(1) M. Foucard, t. 3, p. 275.

M. Garnier, *Régime des eaux*, tom. 2, nº 526 et suiv., et 540, approuve des ordonnances motivées sur ce que tel arrêté intéressant l'*ordre public est essentiellement un* ACTE ADMINISTRATIF *et n'est pas contentieux...*

fort grave, celle du Mont-de-Piété de Strasbourg, que les *raisons d'ordre public étaient de nature à faire juger nécessaire l'intervention de l'administration comme juridiction* (1).

Les mots *ordre public, intérêt général,* n'ont aucun sens attributif de compétence et de juridiction ; de même que ceux-ci, *intérêt privé, droit privé*, n'expriment rien quand ils sont isolés.

C'est la réunion de chacune de ces expressions, et la réclamation ou la discussion qui produisent le gracieux ou le contentieux (2).

IV. L'expression usitée dans beaucoup de lois (3), *le préfet décidera en conseil de préfecture*, a donné lieu à de vives controverses auxquelles ont pris part plusieurs publicistes, et surtout MM. *Macarel, Isambert* et *Duvergier.*

Il est maintenant reconnu par tout le monde que, par cette expression, le législateur n'a entendu

(1) Recueil des arrêts du conseil, 1832, p. 135.

(2) Voy. mon titre de l'*Administration active au second chef,* n° 272 à 321.

(3) Notamment, dans les lois et ordonnances des 5 février 1817, art. 5; 4 septembre 1820, art. 4; 28 juillet 1824, art. 8; 21 mars 1831, art. 28, etc., etc.

parler que *du préfet jugeant seul, après avoir demandé l'avis du conseil de préfecture, sans être astreint à suivre cet avis* (1).

Pour faire comprendre combien il est utile en droit administratif de bien s'entendre sur le sens des mots employés par le législateur, la jurisprudence et la doctrine, je crois devoir résumer ici la controverse qui s'était élevée entre ces savants jurisconsultes.

M. Macarel (2) a commencé par déclarer qu'il avait *pensé que toutes les fois que les lois s'étaient ainsi exprimées, le préfet statuera en conseil de préfecture, la décision rendue était un arrêté du conseil de préfecture;* et il a ajouté : *il paraît que nous étions dans l'erreur.*

M. Isambert (3) s'exprime ainsi : « Depuis quel-
» que temps on a remarqué une distinction entre
» un arrêté rendu par le conseil de préfecture

---

(1) M. de Cormenin, 4e édit., t. 1er, p. 240, note 1; et 5e édit., t. 1er, p. 173, note 6. — M. Macarel, *Tribunaux administratifs*, p. 122.

(2) *Themis*, t. 2, p. 267; et *Tribunaux administratifs*, p. 122.

(3) *Recueil de Lois*, t. 7, p. 576, note 1. Voy. aussi le *Code électoral*, publié en 1827, p. 95 et suiv.

» sous la présidence du préfet, conformément à » la loi du 8 pluviôse an VIII, et un arrêté rendu » par *le préfet en conseil de préfecture*, ainsi que » s'exprime la loi du 5 février 1817. » Du reste, ce savant magistrat ajoute que ce n'est qu'une dispute de mots, puisque le recours direct est ouvert devant le conseil d'état, et que le préfet est obligé de suivre l'avis du conseil de préfecture (1).

M. Duvergier est revenu plusieurs fois sur des expressions jetées au hasard dans plusieurs lois, et dont le sens contesté par d'habiles jurisconsultes ne lui apparaissait pas d'une manière satisfaisante.

Dans sa note, sous l'article 2 de l'ordonnance du 4 septembre 1820 (2), mon honorable ami dit : « qu'il a omis dans les notes placées sous » l'article 5 de la loi du 5 février 1817, de faire » remarquer que la disposition de cet article por-

(1) Ce qui prouve que c'était plus qu'une dispute de mots, c'est que l'opinion contraire à celle de M. Isambert a prévalu en ce sens que le préfet n'est point astreint à suivre l'avis du conseil de préfecture.

(2) Tom. 23, pag. 126.

» tant que le préfet statuera provisoirement en
» conseil de préfecture, *doit* s'entendre en ce sens,
» que ce n'est pas le conseil de préfecture qui
» statue sous la présidence du préfet ; que c'est
» le préfet seul qui prononce, à la vérité après
» avoir consulté le conseil de préfecture. »

Il semble dès lors que l'opinion de M. Duvergier est arrêtée sur le sens des expressions qu'il a examinées.

Cependant, dans sa note sous l'article 8 de la loi du 28 juillet 1824 (1), il commence à douter, et dans celle qu'il a placée sous l'article 25 de l'ordonnance du 18 mai 1828 (2), sa conclusion est opposée à sa première interprétation (3). Voici comment il s'exprime : « Par cette

---

(1) Tom. 24, pag. 545.

(2) Tom. 28, pag. 163.

(3) Nous ferons observer que ce qui paraît avoir induit en erreur M. Duvergier, ce sont les vices de rédaction de l'arrêté du 8 prairial an XI, et de l'ordonnance du 18 mai 1818. *La loi* du 30 floréal an X attribue *juridiction aux conseils de préfecture*. L'arrêté et l'ordonnance déclarent (et le pouvoir exécutif n'avait pas le droit de changer dans ses arrêtés réglementaires la volonté de la loi) que les contestations seront jugées conformément à la loi du 30 floréal an X, par conséquent par

» expression *le préfet en conseil de préfecture*,
» veut-on dire que le préfet statue *seul après*
» *avoir entendu le conseil de préfecture*, ou bien,
» suivant l'usage ordinaire, veut-on *donner au*
» *conseil de préfecture présidé par le préfet* le
» droit de prononcer ? La difficulté peut paraître
» sérieuse, puisque la même locution employée
» dans l'article 5 de la loi du 5 février 1817, sur
» les élections, a été interprétée en ce sens que
» le préfet doit statuer seul. Voy. la loi du 5 fé-
» vrier 1817, l'ordonnance du 4 septembre 1820,
» et les notes sur l'article 4 de cette ordonnance ;
» M. DE CORMENIN, 3[e] édition, v° *Elections*. —
» Malgré ce précédent, c'est au *conseil de préfec-*
» *ture* et non au préfet seul qu'il appartient de
» statuer sur l'application de la taxe. A la vérité,
» l'article 15 de l'arrêté du 8 prairial an XI, au-
» quel se réfère la présente ordonnance, dit
» comme elle, *le préfet en conseil de préfecture* ;
» mais cet arrêté est basé lui-même sur la loi du
» 30 floréal an X, et celle-ci dans son article 4,

---

le conseil de préfecture. C'est donc évidemment une erreur que la locution *inutile*, *superflue*, qu'on lit dans l'arrêté et l'ordonnance. On ne peut donc pas tirer de cette erreur la conclusion générale qui termine la note de M. Duvergier.

» porte expressément que les contestations qui
» pourront s'élever sur la perception des droits
» de navigation seront décidées administrative-
» ment par les *conseils de préfecture*. Cette ob-
» servation aurait pu être faite pour établir que
» l'article 5 de la loi du 5 février 1817 ne devait
» pas être pris à la lettre, et que *le préfet, en*
» *conseil de préfecture*, ou le *conseil de préfecture*
» *présidé par le préfet*, sont DES LOCUTIONS EM-
» PLOYÉES INDIFFÉREMMENT L'UNE POUR L'AUTRE DANS
» NOS LOIS. »

Enfin, dans ses observations sur l'article 28 de la loi du 21 mai 1831 (1), M. Duvergier revient à sa première doctrine en ces termes : « On sait
» que le *préfet, en conseil de préfecture*, n'est pas
» la même chose que le *conseil de préfecture pré-*
» *sidé par le préfet* (2). Dans ce premier cas, le
» préfet décide *seul;* il ne fait que prendre l'avis
» du conseil : dans le second, les conseillers et
» le préfet délibèrent et décident à la majorité
» des voix. »

(1) Tom. 31, pag. 142.

(2) Une loi du 25 mars 1806 (Duvergier, t. 15, p. 388) se sert de cette dernière locution qui est peu usitée. On emploie plus communément celle-ci : *le conseil de préfecture*.

Si j'étais chargé de refaire les lois existantes, je n'attribuerais jamais juridiction aux préfets, parce que, dans la pensée du législateur de l'an VIII, les conseils de préfecture, qui ne sont aujourd'hui que des tribunaux d'exception, devaient être le tribunal ordinaire administratif; et que cette dernière juridiction me paraît offrir plus de garantie que celle du préfet. Mais des lois nombreuses existent. Il y en a même qui attribuent juridiction au préfet, sans l'assistance du conseil de préfecture (1); la distinction posée entre les décisions du préfet en conseil de préfecture, et les arrêtés du conseil de préfecture, doit donc être admise.

Ce que j'ai voulu prouver, c'était la portée de l'expression elle-même, et la nécessité de bien la comprendre (2).

V. La *juridiction administrative* a été contestée comme *juridiction*.

---

(1) Décrets des 4 juillet 1806, tit. 4, art. 28; et 15 octobre 1810, art. 2 et 7, etc., etc.

(2) A mon chapitre *de la juridiction des préfets*, j'examine tous les cas dans lesquels elle est déclarée par la loi, et à quels signes on la reconnaît.

Le vénérable M. *Henrion de Pansey* a consacré un chapitre de son bel ouvrage de *l'Autorité judiciaire en France*, à établir que la juridiction administrative, gracieuse et contentieuse était incontestable.

Le savant auteur des *Tribunaux administratifs*, M. Macarel, p. 28, reproduit les principes de M. Henrion.

Cette interprétation doctrinale a été faiblement contestée.

Sans adopter complètement l'origine historique du mot *juridiction*, qui se prête difficilement aux idées administratives, je pense qu'il serait fâcheux de rejeter des dénominations consacrées par l'usage et difficiles à remplacer.

M. de Cormenin admet même, en certains cas, trois sortes de juridiction, savoir : *les juridictions gracieuse, administrative et contentieuse* (1).

Il me semble que la *juridiction administrative* est le *genre*; les *juridictions gracieuse et contentieuse* les *espèces*.

---

(1) Quatrième édition, t. 2, p. 257.

La conséquence la plus importante à déduire du principe généralement reconnu, doit être, que la juridiction administrative n'est point une juridiction exceptionnelle; c'est une juridiction pour une matière spéciale, qui a ses juges ordinaires et ses juges d'exceptions (1).

M. de Cormenin a écrit, avec raison, que les *juridictions ne s'induisent pas; qu'elles se prouvent* (2). Comme aucun article de loi n'a dit : *Les conseils de préfecture sont juges du contentieux administratif*, c'est à tort, selon moi, qu'un décret du 6 décembre 1813 (3), et quelques auteurs (4), ont déclaré, au mépris des termes précis de la législation, que *les conseils de préfecture étaient*

---

(1) A mon chapitre de *la Juridiction,* j'ai combattu l'opinion si accréditée du caractère exceptionnel des tribunaux administratifs.

(2) Quatrième édition, t. 1er, p. 415, note première.

(3) DUVERGIER, t. 18, p. 521.

(4) M. LAFERRIÈRE, p. 901; M. l'abbé AFFRE, 4e édit., p. 401. — M. DE CORMENIN a considéré les conseils de préfecture, tantôt comme des tribunaux d'exception, tantôt comme les juges ordinaires du contentieux administratif. — On peut consulter sa 5e édition, t. 1, p. 190 et suiv., 276, 304, 389 et 553; et t. 2, p. 240, 277, 306, 333, 419, 425, 464.

juges naturels et ordinaires du contentieux administratif (1).

VI. Existe-t-il des *degrés de juridiction* en matière administrative?

Je viens d'admettre l'expression de *juridiction;* comme il y a un tribunal administratif supérieur, *le conseil d'état,* la conséquence nécessaire est l'emploi des mots *degrés de juridiction* dans la langue administrative.

Il y a plus, quels que soient les termes dont se soit servi le législateur, notamment ceux-ci, *définitivement, d'une manière définitive*, etc. (2), le tribunal supérieur est toujours appelé à connaître d'un recours régulier, à moins qu'il n'y ait cette exclusion formelle, *sans recours au conseil d'état* (3). Mais alors la matière cesse d'être considérée comme contentieuse, elle est déclassée et devient gracieuse.

---

(1) Au chapitre de *la Juridiction,* j'ai donné à chacun des tribunaux administratifs le caractère que lui assignent la loi et les principes.

(2) Voy. les lois des 19 juillet 1791, et 29 floréal an X, art. 4.

(3) Voy. l'art. 11 de la loi du 7 juillet 1833.

Peut-on dire qu'il existe *trois, quatre, cinq,* degrés de juridiction, ou, au contraire, adoptera-t-on comme principe la règle des deux degrés?

La règle des *deux degrés* me paraît résulter de la législation et de la jurisprudence. Quelques exceptions, fort rares, provenant peut-être d'une inattention du législateur, peuvent être signalées (1); ces exceptions confirment le principe.

L'opinion contraire se fonde sur ce que, dans beaucoup de cas, le préfet *décide* ou *juge;* que le recours contre la décision du préfet doit être porté devant le ministre, et que la décision du ministre doit être déférée au conseil d'état. J'ai essayé de démontrer, à mon chapitre de la *Juridiction des préfets,* que, dans tous les cas où le recours direct devant le conseil d'état n'est pas ouvert contre les arrêtés des préfets, ces arrêtés ne sont pas des décisions, mais des actes d'instruction préalable, qu'on peut, *en tout temps,* soumettre au contrôle du ministre, seul juge.

Les locutions dont se sert le conseil d'état, lorsqu'il rejette les pourvois directs contre des arrêtés

(1) Notamment dans la loi du 21 mars 1831, art. 34 et suiv.

de préfets, ont contribué, il faut bien le dire, à entretenir cette erreur. Voici comment sont conçues les ordonnances : « *Considérant que le préfet » était compétent pour STATUER EN PREMIÈRE » INSTANCE, dans l'affaire du sieur*** : considérant » que les arrêtés pris par les préfets, dans les LIMI- » TES DE LEUR COMPÉTENCE, doivent être préa- » lablement DÉFÉRÉS aux ministres que la matière » concerne, SAUF RECOURS ULTÉRIEUR devant » nous, en notre conseil d'état.* »

Si un préfet STATUE EN PREMIÈRE INSTANCE, S'IL A UNE COMPÉTENCE SPÉCIALE, si son ARRÊTÉ, après avoir été déféré au ministre, peut être ATTAQUÉ devant le conseil, il est évident, a-t-on dit, que le préfet exerce le premier degré de juridiction (1).

Mais je réponds que le préfet ne statue point

---

(1) M. MACAREL, t. 8, p. 713, a annoté une de ces ordonnances en ces termes : *Voici un exemple et une preuve que la juridiction administrative offre quelquefois trois degrés à parcourir.* — MM. ROCHE et LEBON, t. 1er, p. 163, 1re colonne, note 1, expliquent les mots *autorité administrative*, en disant : *C'est-à-dire aux préfets en première instance, sauf recours au ministère de l'intérieur.* — Le conseil d'état est, selon eux, le troisième degré de juridiction.

comme juge administratif, puisque ses prétendues décisions n'ont aucune force exécutoire, qu'aucun délai, quoiqu'il y ait eu notification, n'est fatal contre la réclamation portée devant le ministre, et qu'enfin ce n'est pas cet arrêté du préfet, mais la décision ministérielle qui doit être déférée au conseil d'état.

Dans d'autres cas, le préfet ou le sous-préfet ne rendent qu'une décision provisoire semblable à une ordonnance de référé ; et lorsque le conseil de préfecture statue, ce n'est ni par opposition, ni par appel de la décision de ces fonctionnaires. Le premier degré contentieux commence devant le conseil de préfecture. Cette observation reçoit son application dans la procédure suivie pour faire lever les oppositions à un établissement insalubre de seconde classe, ou bien lorsqu'il s'agit des délinquants en matière de grande voirie (1).

VI. Il me sera facile de prouver par des exemples assez remarquables combien sont fâcheuses

(1) Le décret du 16 décembre 1811, art. 114, s'est servi d'une locution inexacte en disant que le *conseil de préfecture statue sur les oppositions des délinquants*. Il statue sur la contravention et prononce l'amende encourue, sauf recours au conseil d'état.

l'ambiguité dans les termes d'une législation ou l'absence d'une disposition indispensable; et jusqu'à quel point les hommes placés à la tête du gouvernement peuvent commettre des erreurs graves (1).

1° Une loi du 8 avril 1834 déclare, article 1er, que *l'ancienne liste civile sera liquidée pour le compte et aux frais de l'état* (2).

Qui fera cette liquidation ? Quelle sera l'autorité compétente pour statuer sur les contestations ?

Evidemment, l'autorité administrative. Les intérêts du trésor sont engagés. Les principes déterminent la compétence d'une manière incontestable (3) ; c'est ce qui a été décidé avec raison par de nombreux arrêts du conseil d'état.

Si on lit la discussion, on y trouve l'opinion contraire formellement exprimée. Le législateur entendait que les créances ordinaires fussent poursui-

---

(1) Je cite ces exemples au § *du Langage administratif*, parce que l'*ambiguité* des termes dont se sert le législateur et son *silence* dans les cas où il était utile qu'il exprimât sa pensée, produisent le même effet que les *vices du langage*.

(2) Duvergier, t. 34, p. 55.

(3) Voy. mon chapitre *du Contentieux*.

vies devant les tribunaux civils ; c'est ce qu'a expressément déclaré l'honorable M. DE BELLEYME. La distinction qu'il a proposée a terminé le débat. M. le ministre des finances lui-même a reconnu que cette distinction était fondée, en disant : *S'il y a des dettes sur lesquelles naissent des contestations, les créanciers ont le droit de se pourvoir devant la justice.*

Mais cette discussion reposait sur une erreur de droit. Le silence de la loi a suffi pour que le conseil d'état dût appliquer les principes de la matière.

2° Une industrie nouvelle avait pris une grande extension. Elle diminuait le revenu provenant du monopole du tabac. L'intérêt général exigea le sacrifice de cette industrie. *L'anti-tabac* fut prohibé par la loi du 18 février 1835. L'art. 4 de cette loi porte que *les dispositions prohibitives sont applicables à la fabrication, à la circulation et à la vente du tabac factice ou de toute autre matière préparée pour être vendue comme tabac* (1).

La confiscation de l'industrie naissante fut donc consommée.

Une indemnité pouvait-elle être réclamée, et

(1) Duvergier, t. 35, p. 28.

quelle autorité devait être saisie par les industriels dépouillés de leur propriété ?

L'attention des deux chambres s'est portée sur ces deux questions ; mais au lieu de les résoudre par un article, en s'est contenté de discuter.

M. Duvergier a résumé cette discussion avec le soin qu'il apporte à tous ses travaux. Voici ce qu'on lit, p. 30 :

« M. le ministre des finances a ajouté qu'il était » inutile d'exprimer dans la loi le principe de l'in- » demnité ; que si l'indemnité était due, elle pour- » rait être réclamée *selon les règles du droit com-* » *mun*. M. le rapporteur a parlé dans le même » sens. Quant à la juridiction devant laquelle de- » vra être portée la demande en indemnité, le *mi-* » *nistre des finances* a déclaré TROIS FOIS DE SUITE » *que si les parties, après s'être adressées à lui,* » *n'étaient pas satisfaites, elles auraient leur re-* » *cours devant les tribunaux.* »

M. le ministre, entouré des lumières de ses employés supérieurs, n'a pas tardé à reconnaître qu'il avait soutenu une grave hérésie, car les discussions avaient eu lieu le 6 février, et le 13 du même mois, il présentait à la signature du roi une

ordonnance dont l'art. 4 est ainsi conçu : « *Les*
» *demandes en indemnité que pourraient former les*
» *dénommés en l'art.* 1er *pour la valeur réelle des*
» *matières, seront soumises à notre ministre des fi-*
» *nances qui prononcera.* »

L'ordonnance était dans le vrai ; mais que devenait le langage trois fois affirmatif, dans le sens opposé, du ministre des finances (1)?

3° Dans son rapport au roi, du 8 mars 1835 (2), M. le garde des sceaux s'exprime ainsi : « La loi
» d'institution de la cour des comptes soumet ses
» arrêts au recours devant le conseil d'état, pour
» violation de la loi. Le conseil d'état, lorsqu'il est
» saisi de semblables recours, ne peut PAS S'OCCUPER
» DU FOND. »

On lit une opinion toute contraire dans le rap-

---

(1) M. Dalloz, dans son Recueil périodique de jurisprudence, année 1835, 3e partie, p. 21, prouve dans une note qu'il avait cru en la parole du ministre. Quelle que soit l'autorité de cette parole, elle ne doit jamais prévaloir sur les principes et sur le texte de la loi.

(2) *Compte général des travaux du conseil d'état.* Les éléments de ce rapport ont été préparés par un des conseillers d'état les plus instruits.

port de M. Dalloz, qui puise dans la législation concernant la cour des comptes, une assimilation qui lui paraît nécessaire pour appuyer le système si étrange que veut faire prévaloir la commission dont il a été l'organe (1).

« Votre commission a d'abord porté ses regards » sur ce qui se passe dans le cas où, sur le recours » au conseil d'état contre un arrêt de la cour des » comptes, la cassation de cet arrêt est prononcée » par ordonnance royale. Il lui a paru résulter » clairement de la combinaison de l'art. 17 de la » loi du 16 septembre 1807, et de l'ordonnance » royale du 1.er septembre 1819, que, dans ce » cas, le conseil d'état a la faculté de statuer lui-» même sur le fond de l'affaire, ou de le renvoyer » devant une autre chambre de la cour des comp-» tes. Votre commission a été confirmée dans cette » opinion par l'absence de toute disposition rela-» tive au cas de dissidence entre deux chambres » de la cour des comptes et le conseil d'état. D'ail-» leurs, le gouvernement serait impuissant à main-» tenir cette haute juridiction dans la limite de ses

(1) Rapport, pag. 77. Voy. *suprà*, p. lxxix, l'examen critique du nouveau projet de loi sur le conseil d'état.

» attributions spéciales, s'il n'était armé du droit
» de retenir le fond quand il prononce la cassa-
» tion de ses arrêts; et, quand on se reporte à
» l'époque où la cour des comptes a été instituée,
» il n'est guère permis de supposer l'abdication
» d'un pouvoir si nécessaire. »

Est-ce le garde des sceaux de 1835, ou le député de 1840 qui se trompe?

4° Dans la discussion du budget de 1835, M. le comte Roy supposait le cas où les ministres, volontairement, refuseraient de statuer sur une indemnité réclamée conformément à l'art. 11 de ce budget. M. le ministre des finances a répondu :
« Si un ministre refusait de liquider des récla-
» mations, les parties le mettraient en demeure,
» après quoi elles se pourvoiraient devant le con-
» seil d'état, EN DÉNI DE JUSTICE (1). »

J'ignore quel sens M. le ministre a voulu donner à cette expression peut-être un peu trop vive. Sans doute, il n'a pas été dans sa pensée de dire que le conseil d'état pourrait condamner les ministres retardataires à des dommages-intérêts...

(1) Duvergier, 1834, p. 104 et 105.

M. de Cormenin, 4e éd., t. 1er, p. 245, note 1, dit, avec plus de raison, qu'*en l'absence d'une loi sur la responsabilité des ministres, les parties ont actuellement trois voies de recours à prendre en cas de déni de justice. Elles peuvent s'adresser directement AU ROI, AUX CHAMBRES, A LA PRESSE.* Et dans sa 5e éd., p. 178, il ajoute : « Mais, disons-le franchement » aux parties, ces trois voies n'aboutissent à rien. Le » roi renvoie aux ministres, les chambres passent à » l'ordre du jour, la presse ne peut qu'enregistrer » la plainte, le conseil d'état seul peut réformer » utilement, s'il y a lieu, la décision ministérielle. »

Ce fut cependant cette expression incomprise, *déni de justice*, qui appaisa les justes susceptibilités de M. le comte Roy.

Il est donc vrai de dire qu'en cette matière les *mots sont des choses*, et que, pour s'entendre sur les choses, il faut comprendre les mots.

Et l'on veut que pour être appelé à faire les lois, civiles ou administratives, il suffise d'être l'*élu du clocher*, de connaître parfaitement la qualité de toutes les terres de son arrondissement, et l'influence de chaque électeur !...

On exige pour un magistrat, pour un préfet, pour un professeur, pour les professions libérales, pour les membres de l'instruction primaire, des études longues et coûteuses, des conditions de capacité sagement déterminées ; mais celui qui fait la loi pourra ne savoir ni lire ni écrire ! !

Il y a plus : on veut créer un motif d'exclusion et d'incompatibilité contre les capacités présumées, et exclure de la chambre élective tous les citoyens qui auraient eu le malheur de conquérir, par des études brillantes, une position élevée, et d'obtenir un emploi public qui, dans un état bien administré, ne doit être accordé qu'à un homme de talent et de probité... Et quand on aura une chambre composée d'incapacités bien reconnues, on osera lui demander des lois sur les attributions du conseil d'état, sur la saisie immobilière, sur les séparations de corps, sur la propriété littéraire, sur les modifications du code pénal ou du code d'instruction criminelle, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, sur le régime hypothécaire, etc., etc. !

M. de Cormenin a flagellé ce système d'une manière tellement piquante, qu'on lira avec plaisir

un trop court extrait de sa longue et énergique discussion (1).

« Pourquoi veut-on également que les conseillers » d'état ne puissent être élus députés ? La confiance » du roi doit-elle leur enlever la confiance du » peuple et l'honneur de le représenter et de le » défendre ? La charte les exclut-elle ? Le choix des » électeurs n'est-il pas indépendant ? Les hommes » dont l'Angleterre s'enorgueillit, et qui l'ont faite » libre, grande et riche, n'ont-ils pas marché à la » tête de ses affaires ? Si le parti de l'opposition » renferme des hommes de bonne foi, pourquoi » n'en serait-il pas de même du parti ministériel ? » Qui pourrait nous dire quel est celui des deux » partis que l'ambition travaille le moins ? Et si l'on » voulait creuser les choses, n'arriverait-on pas » peut-être à découvrir que les fonctionnaires sont » aussi intéressés au maintien de la constitution » et à la stabilité du gouvernement que les manu- » facturiers et les gros propriétaires qui, après » tout, fabriquent, sèment, vendent et récoltent, » sous quelque gouvernement que ce soit, au mi- » lieu des bouleversements de l'état et des inva-

(1) Pag. 68, édit. de 1818.

» sions étrangères ? Ne pourrait-on pas ajouter
» que les fonctionnaires sont, en général, les dé-
» fenseurs les plus habiles de la constitution ; et
» d'ailleurs, n'ont-ils pas dans la société, comme
» les autres citoyens, des intérêts personnels de
» propriété, de commerce, d'industrie ? »

Pour rendre hommage à la vérité, je dois dire que M. de Cormenin me paraît avoir modifié cette opinion de 1818, dans le passage que voici de son appendice de 1840, pag. 57 :

« Direz-vous que, pour vouloir faire tout cela
» par simple ordonnance, je serai donc plus mi-
» nistériel que le ministre ? Eh mais ! cela se pour-
» rait ; et qu'est-ce à dire, au surplus, ministériel
» ou non, si je suis dans la vérité des principes ?
» Direz-vous que vous ne pouvez pas même être à
» jour avec vingt-deux conseillers administratifs
» qui vont, qui viennent, qui ne viennent pas, qui
» font peu, qui ne font rien, qui sont pairs, qui
» sont députés, qui soignent le procès politique,
» qui président les clubs parlementaires, qui han-
» tent les salons ministériels, qui poussent de l'é-
» paule ou de la plume la presse bonne ou mau-
» vaise ? Je suis de votre avis, et tellement fort,
» que je ne voudrais plus, comme vous, d'une

» besogne si coûteuse et si arriérée. Mais voulez-
» vous me donner seize bons travailleurs, hommes
» de rien politiquement, ni pairs, *ni députés*, et
» ne POUVANT L'ÊTRE ; me les donnez-vous ? Je vous
» les prends au choix, à bon compte, à forfait,
» sous ma responsabilité au lieu de la vôtre, à
» mes risques tout-à-fait, et je me charge sans
» peine, sans revenant bon, et sans même vous
» demander pour cela la croix, de faire aller par-
» faitement votre affaire. Quand je dis que je m'en
» charge, c'est tout le monde qui en ferait autant
» à ma place. »

VII. LÉGISLATION ADMINISTRATIVE.

> **Non-seulement la législation administrative existe; mais encore elle est complète, elle est *une*; elle n'est nullement au-dessous de la législation civile et pénale.**
>
> **M. Blanchet, Préface de son *Code administratif*, pag. 11.**

Pour faciliter l'étude de la législation administrative, je lui ai donné une forme nouvelle. Dans mon enseignement, j'ai distribué cette législation dans *cinq codes* dont les divisions principales sont corrélatives aux divisions de nos cinq codes Napoléon. Mon intention est de publier le résultat de mes recherches et de mes travaux, si mes Principes de compétence et de juridiction sont accueillis favorablement.

Le plan de mes *cinq Codes de l'administration*

publique, n'est pas à l'abri de toute critique ; mais j'ai acquis la conviction, par l'expérience de mon cours, qu'il était de nature à faire saisir promptement et facilement l'ensemble et les détails de la législation administrative.

Je partage l'opinion de M. Blanchet ; je pense, comme lui, que cette législation trop négligée dans les études de l'homme public est une et complète (1).

Qu'il me soit permis toutefois de présenter quelques observations critiques qui rentrent dans le plan que je me suis tracé dans cette Introduction.

I. Une des causes qui a le plus contribué à embarrasser l'application du droit administratif, résulte de la négligence, j'allais dire de l'insouciance, du législateur, lorsqu'il s'occupe d'une matière spéciale. On trouve à la fin de presque toutes nos lois nouvelles, cette paresseuse locution : *Toutes les dispositions de lois antérieures demeurent abrogées en ce qu'elles auraient de contraire à la présente loi.*

---

(1) Voyez le premier § de mon Introduction, *suprà*, page ix.

Tel n'a pas été le langage des législateurs de nos Codes. Qu'on lise l'article 7 de la loi du 30 ventôse an XII sur le Code civil, l'article 1041 du Code de procédure, l'article 484 du Code pénal, etc. En posant une barrière entre le passé et le présent, la législation marche et s'améliore successivement. C'est quelquefois un embarras et non pas une heureuse modification qu'une loi nouvelle qui *n'abroge pas*.

Dans les lois sur les attributions municipales et départementales, la loi, on le croit du moins, énumère avec soin les pouvoirs des divers conseils; l'illusion a bientôt disparu lorsqu'on lit ces mots : *et autres qui leur sont attribués par les lois et règlements*.

On croit trouver dans la loi sur les chemins vicinaux, un véritable Code de la matière. Il n'en est pas ainsi. Il faut recourir à la loi du 9 ventôse an XIII, à la loi de 1824, etc.; et dans la discussion on lit sur une question qui divise la cour de cassation et le conseil d'état (*le jugement des contraventions*), que les chambres sont dans l'intention formelle de *rester dans les termes de la législation actuelle*. Quelle est cette légis-

lation ? Voilà ce qu'on demandait, voilà ce qui a déjà donné lieu à plus de vingt décisions contradictoires.

Dans le budget, ce *laisser aller* législatif n'est pas permis. Il faut que la loi indique tous les genres de contributions, sans cela point de perceptions possibles. Aussi chacune des taxes particulières est-elle énoncée avec le plus grand soin (1), et on ne retrouve pas cette locution : *Et autres taxes prescrites par les lois précédentes*. Pourquoi ne ferait-on pas pour les lois et ordonnances ce qu'on fait pour les lois de finances ? N'est-ce pas frapper les citoyens d'un funeste impôt que de les exposer, par l'obscurité de la loi promulguée, à des procès coûteux et interminables ?

« Deux choses sont à considérer, a dit M. Duvergier (2), dans la confection des lois : les » règles que l'on se propose d'établir et l'expres- » sion de la volonté législative. L'examen et la » critique des dispositions considérées en elles-

---

(1) Duvergier, 1840, p. 231. (*Budget de* 1841.)

(2) Tom. 36, pag. 136.

» mêmes, ont sans doute un grand degré d'in-
» térêt et d'importance ; beaucoup croiraient
» même déroger et descendre des hauteurs où ils
» se placent, s'ils consacraient quelque attention
» à la forme de la loi. Cependant cette mission
» est encore élevée et difficile, qui consiste à re-
» vêtir d'une expression juste et claire les com-
» mandements de la loi, à établir le lien et l'har-
» monie entre le passé et le présent, à marquer
» d'un signe certain ce qui, de la législation exis-
» tante, survit après une loi nouvelle, à dire,
» en un mot, ce qui est abrogé et ce qui ne l'est
» pas. J'ai fait souvent remarquer avec quelle
» inconcevable négligence nos législateurs accom-
» plissent cette partie de leurs devoirs. Ils sont
» tellement effrayés des difficultés de la tâche
» qui leur est imposée, qu'ils n'osent pas les re-
» garder en face, et ils se tirent de l'embarras
» de leur situation par cette banale disposition :
» *Toutes les lois antérieures demeurent abrogées*
» *en ce qu'elles avaient de contraire à la présente*
» *loi.* »

II. Une locution dont jamais le législateur n'aurait dû se servir, surtout en matière administrative, est celle-ci : *Sauf recours de droit.* Quel

est ce recours? Devant qui sera-t-il porté? Sera-t-il gracieux ou contentieux, judiciaire ou administratif? Et c'est précisément parce que les chambres éprouvaient une grande difficulté à résoudre ces diverses questions, que pour aller plus vite, on a jeté aux parties intéressées cette désespérante énigme.

Comment, des ministres, des commissaires du roi, sept cents législateurs doutent, et le citoyen appelé à obéir à la loi, devra ne pas douter! Lorsqu'on le renvoie *à qui de droit*, il faut donc qu'il s'adresse aux jurisconsultes, aux praticiens; il faut qu'il plaide, mais c'est alors créer de nouvelles actions de la loi, dont un voile mystérieux cachait le sens au vulgaire profane. Et au milieu des discussions, dans l'incertitude, ce plaideur, puisque la loi ne peut être expliquée que par un procès, ce plaideur se verra peut-être frappé par une déchéance fatale, au moment où il entrevoyait le point lumineux à l'extrémité du souterrain législatif dans lequel il s'était fourvoyé. C'est là un grave inconvénient. Ces expressions ou toutes autres de même nature ne sont pas dignes du caractère élevé du législateur. Il doit *savoir*, car il *ordonne*.

J'ai hâte d'arriver à la fin de cette introduction déjà trop longue, et je ne citerai qu'un exemple qui fera ressortir le danger que je signale (1).

Dans une de nos lois, je trouvais les mots : *sauf recours de droit.* Rien dans la discussion ne venait m'éclairer. J'avais lu que ce recours devrait être porté devant le conseil de préfecture. Je communiquai cette pensée à l'honorable rapporteur de la loi, un des membres les plus éclairés qu'ait possédé le conseil d'état. Il me répondit : « *Ce recours de droit* me paraît aussi devoir

(1) On peut se reporter aux lois des 15 avril 1829 (et à la discussion), 6 juin 1840 (et à la discussion), sur la pêche fluviale ; aux ordonnances des 15 janvier 1823, art. 13, et 11 avril 1827, art. 1er, sur l'exercice de la profession de boulanger. Croirait-on que dans toutes les ordonnances sur la boulangerie on avait, depuis 1814, par mesure de police, prononcé la peine de *la prison perpétuelle* contre les boulangers récalcitrants? Voici le texte de la disposition qu'on peut lire dans M. DUVERGIER, t. 31, p. 494, art. 11, 2e alinéa : « Dans le cas où le boulanger aurait fait disparaître son approvisionnement de réserve, et où l'interdiction » absolue aurait été prononcée par le maire, IL GARDERA PRISON » JUSQU'A CE QU'IL L'AIT REPRÉSENTÉ, ou qu'il en ait versé la » valeur dans la caisse ci-dessus désignée. »

» être porté devant le conseil de préfecture ; du » reste, nous n'avons pas entendu innover ; il » faut donc suivre le droit commun.... »

Quelle incertitude dans ce langage! Quel est donc ce droit commun?

J'ajouterai qu'après de nouvelles méditations, je suis demeuré convaincu que les tribunaux civils seuls étaient compétents...

III. Je dois parler encore d'une négligence fort grave de la part des membres des deux chambres, de cette facilité qu'ils ont, après avoir provoqué une explication du ministre qui a proposé la loi, de retirer leurs amendements sur la réponse qui leur paraît satisfaisante. Le ministre est de bonne foi quand il répond, mais il peut se tromper, et son successeur peut penser autrement que lui.

Et d'ailleurs, toutes les explications des ministres réunis ne peuvent prévaloir sur le texte adopté et promulgué, et sur les principes d'une matière.

Je renvoie, à l'appui de mon observation, aux espèces que j'ai déjà examinées à mon § *du langage administratif*, *suprà*, p. cxxxviij et suiv.

IV. Je signalerai enfin à l'attention du pouvoir exécutif une lacune qu'il peut faire disparaître par une ordonnance réglementaire. Dans beaucoup de lois, et notamment dans celles des 18 juillet 1837 et 10 mai 1838, sur les attributions des conseils municipaux, des conseils d'arrondissements et des conseils généraux de département, on voit que l'ordonnance doit être rendue, tantôt *le conseil d'état entendu*, tantôt *en conseil d'état*, tantôt *sans qu'il soit question du conseil d'état*; et quelquefois ces derniers cas sont plus importants que les premiers. Il existe même, dit-on, une ordonnance royale (1), non insérée au Bulletin des lois, qui distingue les cas dans lesquels le conseil d'état interviendra en assemblée générale, des cas où ses comités seront consultés individuellement (2).

Il est important qu'il ne règne plus d'incertitude

---

(1) Journal des fabriques, t. 6, année 1840, cahier de mai, p. 234.

(2) Pour pouvoir se rendre compte de la nécessité d'un avis préalable du conseil d'état, il faut se reporter aux ordonnances des 23 avril 1815, art. 11 et 12, et 19 avril 1817, art. 6.

sur les cas où il y a nécessité d'un avis préalable du conseil d'état, parce qu'il peut y avoir excès de pouvoir et illégalité dans une ordonnance rendue sur le rapport seul d'un ministre.

VIII. JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE.

J'affirmerais volontiers qu'il n'y a pas de tribunal en France qui juge avec plus d'indépendance, de caractère et de conscience que le conseil d'état.

M. de Cormenin, 1re et 2e édition, t. 2, p. 322.

La jurisprudence administrative émane des tribunaux administratifs; mais comme les décisions des tribunaux inférieurs n'ont jamais été publiées, la jurisprudence du conseil d'état est la seule qui ait pu être consultée, et ce n'est qu'en 1818 que par les efforts réunis de MM. Sirey et Macarel, les arrêts du conseil ont obtenu une publicité si utile et si désirée.

Empressons-nous de reconnaître que si dans la période de 1800 à 1815, quelques décisions paraissent empreintes d'une pensée gouvernementale trop prononcée, depuis cette époque, le conseil a compris d'une manière plus exacte et plus juridique sa mission de préparateur des décisions

contentieuses du pouvoir exécutif. De 1800 à 1815, le conseil d'état était plus fort, plus puissant ; la gloire du maître, qui se reposait des fatigues de la guerre en discutant au milieu de son conseil d'état les lois destinées à son vaste empire, rejaillissait sur ce conseil. Ses autres fonctions pâlissaient à côté des travaux de législation.

Depuis 1815, moins de gloire, moins d'importance politique, mais aussi beaucoup plus de garantie pour une saine distribution de la justice administrative, tel a été le caractère principal du conseil d'état (1).

Ceux qui recherchent la vérité sans passion, s'étonneront sans doute, qu'au milieu d'une universelle réprobation de la législation administrative répétée de bouche en bouche, dans l'application de milliers de lois qui ne présentaient que le chaos,

---

(1) Dans une espèce fort importante, M. Cotelle, t. 2, p. 493, n° 5, rend justice à l'équité du conseil en ces termes : « C'est là » une décision équitable dans laquelle le conseil n'a point éludé » les principes dont on lui demandait une application nette et » loyale ; la jurisprudence administrative n'a pas un plus beau » monument de justice et d'équité. (*Ordonnance* Meriet, du 27 » mai 1839.)

au dire des premiers publicistes, sans règles ni principes posés soit dans des lois, soit dans des livres de doctrine, le conseil d'état ait eu l'habileté d'établir instinctivement les principes, d'y rattacher ses solutions et de créer un corps de jurisprudence dont on est forcé d'admirer la sagesse (1).

La cour de cassation avait été instituée pour ramener tous les tribunaux de France à l'unité de doctrine et de jurisprudence, à la stricte application de la loi; mais la doctrine était certaine, la loi était codifiée, et cependant les auteurs ont vivement combattu des erreurs échappées à la cour suprême, et cependant cette cour est souvent revenue elle-même sur ses propres arrêts.

Quels n'étaient pas les écueils sur lesquels pou-

---

(1) Souvent la juridiction du conseil a été revendiquée comme garantie. Voyez un exemple dans l'ordonnance du 12 avril 1838 (Gilbert). Le conseil de préfecture s'était déclaré incompétent. Les nombreuses clauses dont nous n'avons pas pu admettre la légalité, et par lesquelles les adjudicataires et sous-traitants déclarent *entre eux* soumettre leurs discussions aux tribunaux administratifs ne témoignent-elles pas de l'utilité de cette juridiction?

vait échouer le conseil d'état, lorsqu'il était appelé à opposer aux violences politiques du pouvoir et des individus, des principes que souvent il venait de créer et qu'il devait maintenir dans un intérêt général bien entendu.

Dans mon livre, je n'adopterai pas toutes les opinions du conseil, mais je ne combattrai pas plus de décisions que, dans mes autres travaux sur la procédure ou sur le droit criminel, je n'ai eu à combattre d'arrêts de la cour de cassation (1).

On parle beaucoup de l'indépendance des tribunaux judiciaires, de leur résistance aux ordonnances illégales émanant du pouvoir exécutif. On est bien loin d'admettre que, jamais, le conseil d'état, dont les délibérations ne produisent qu'un avis ou un simple projet de décision, ait osé proposer de déclarer l'illégalité d'une ordonnance.

C'est une erreur. Sur les conclusions de l'honorable maître des requêtes, M. de Chasseloup-Laubat,

---

(1) Dans notre *Théorie du Code pénal*, mon savant ami M. Faustin Hélie, et moi, nous avons souvent signalé l'empreinte des diverses époques sur les monuments d'une jurisprudence qui, quelquefois même, avait subi l'influence d'un seul homme...

le conseil a déclaré qu'une ordonnance royale avait empiété sur la juridiction judiciaire, et a renvoyé les parties à se pourvoir devant les tribunaux civils, *attendu qu'une ordonnance royale n'avait pu déroger aux règles du droit commun* (1).

Les nombreuses ordonnances qui annulent des conflits élevés sur les ordres des ministres, qui infirment des décisions ministérielles, témoignent de l'indépendance du conseil d'état (2).

Plus indépendant, le conseil ne serait plus un conseil du pouvoir exécutif, il serait dominateur, il serait un pouvoir... (3).

Quoi qu'on en ait dit, je pense que la possession des domaines nationaux eût été violemment troublée, si le pouvoir judiciaire avait été chargé, à nos époques de réaction, d'apprécier la validité, la

---

(1) 29 mars 1832. Mont de piété de Strasbourg.

(2) Etait-ce donc à cause de leur indépendance que les tribunaux furent si violemment attaqués en 1830?... Il serait curieux de tracer l'histoire des décisions judiciaires que la voix publique a attribuées à la passion, à la faiblesse, à l'ignorance, et de comparer deux jurisprudences, l'une vénérée, l'autre soumise à des attaques incessantes.....

(3) *Suprà*, p. xxxiij et suiv., j'ai tâché de démontrer cette thèse.

régularité des adjudications publiques de 1792 à 1799. Il fallait que la pensée politique qui avait prescrit la vente, veillât à la conservation de son œuvre. Cette législation sur les biens nationaux, qui devrait être rentrée dans le domaine de l'histoire, a fourni matière aux plus violentes attaques contre le conseil d'état, qu'on a voulu faire considérer comme le seïde du pouvoir. Elle n'offrait qu'une dérogation au droit commun. La raison d'état, non pas seulement à l'époque de l'empire, mais sous les régimes antérieurs, avait attribué au pouvoir exécutif seul le droit et le devoir de maintenir, d'une main ferme, les innombrables transactions qui avaient été la suite et la conséquence de violentes dépossessions.

La juridiction gracieuse et contentieuse du conseil d'état s'est exercée depuis quarante ans avec prudence, sagesse et vigilance (1).

C'est au pouvoir exécutif à multiplier les garanties de publicité et d'examen, pour faire dispa-

(1) Deux statistiques quinquennales ont été publiées en 1835 et en 1840. Chacun doit les lire avant de songer à la critique, qui émane le plus souvent de l'erreur, résultat de l'ignorance.

raître les préventions qui se sont attachées à l'existence des tribunaux administratifs.

Instruction écrite, rapports, publicité, plaidoiries, conclusions de ministère public, dans toutes les affaires contentieuses, ce sont des garanties suffisantes qui doivent être accordées dans tous les degrés, devant les conseils de préfecture (1), devant le ministre, devant le conseil.

La presse et la tribune complètent suffisamment le système de sécurité pour les droits individuels. La responsabilité ministérielle répond des intérêts généraux.

Une des plus grandes difficultés de mon travail, a été d'examiner chacune des ordonnances rendues depuis quarante années... Parmi ces milliers d'arrêts, je crois pouvoir affirmer que, soit dans les recueils, soit dans les auteurs, il y en a par *centaines*, auxquels on a attribué des solutions

---

(1) On peut consulter avec fruit les ouvrages de MM. Fregier, chef de division à la préfecture de la Seine, et de Saint-Hermine, conseiller de préfecture de Bourbon-Vendée, sur les améliorations à apporter dans l'organisation des conseils de préfecture.

complètement étrangères à l'espèce jugée et au sens de la décision.

Il faut bien que je le dise, parce que l'observation est de nature peut-être à provoquer une réforme et une amélioration ; trop souvent, dans les arrêts du conseil, on rencontre des expressions qui peuvent induire en erreur ; c'est en général de ces expressions qu'on a déduit de fausses conséquences. En voici deux exemples (1) :

1° Un arrêté d'un préfet est attaqué devant le conseil d'état. Au lieu de s'exprimer ainsi : « Attendu que le préfet n'exerce de juridiction » contentieuse que dans les cas qui lui sont expressément dévolus par une loi, et que, dans » l'espèce, c'était au ministre à décider, sauf recours au conseil, le pourvoi est déclaré non-» recevable. » De nombreux arrêts, dont il est inutile de citer les dates, parce que leur existence ne sera contestée par personne, ont dit, tantôt : *l'arrêté du préfet ne pouvait nous être directement déféré;* tantôt : *ce n'est pas devant la justice conten-*

(1) Voy. *suprà*, p. cxxv, mon § du *Langage administratif.*

tieuse que devait être porté le pourvoi; tantôt : *attendu que la matière n'était pas contentieuse, le pourvoi est rejeté,* etc.

2° Plusieurs ordonnances renferment ces locutions : *question qui est administrative et non contentieuse. — Cette mesure est un acte administratif, qui ne peut être déféré au conseil. — Cette mesure étant d'ordre public, n'est pas susceptible d'être attaquée par recours contentieux*, etc.

Ne peut-on pas répondre que les questions *contentieuses* sont des questions *administratives,* et que le contentieux naît précisément des *actes d'administration,* que *la raison d'ordre public* n'enlève pas le *recours contentieux aux droits individuels* qui sont blessés, etc., etc. (1).

Plus le rôle jurisprudentiel du conseil d'état est important, plus ce tribunal administratif supérieur doit s'étudier à créer un langage juridique (2).

---

(1) Voy. *suprà*, p. cxx.

(2) Je crois avoir prouvé à mon § du *Langage administratif*, que les contradictions et les erreurs sur la compétence administrative proviennent surtout de la confusion dans le langage.

Je lui reprocherai également ce vague, ce mutisme même, qu'on remarque dans les arrêts qui statuent sur une question de séparation de pouvoirs. Le conseil déclare que les tribunaux civils ne sont pas compétents, et que la connaissance de l'affaire appartient à l'autorité administrative. Mais à quelle partie de cette autorité ? la matière est-elle gracieuse ou contentieuse ? qui statuera ? Le préfet, le conseil de préfecture, le ministre, ou le conseil lui-même en premier et dernier ressort ?

Le conseil d'état doit prouver dans toutes ses décisions que le jugement du fait est subordonné à des principes certains et invariables. La preuve résultera des expressions propres à ces principes.

Un dernier mot, sur les arrêts du conseil convertis en ordonnances royales par la signature du roi et le contreseing d'un ministre, et publiés dans le Bulletin des lois.

Dans la préface de son Recueil de lois de 1821, M. Isambert, sous cette rubrique : *Des arrêts du conseil*, a tracé avec son savoir ordinaire et sa

profonde science, l'historique du conseil d'état (1). Il pense que les arrêts du conseil qui doivent être convertis en ordonnances royales, n'en restent pas moins des décisions particulières qui ne sont obligatoires que pour ceux qui les obtiennent. Ce savant publiciste avait déjà dit, tome 1er, page 655, à la note, que l'insertion de quelques-uns de ces arrêts au Bulletin ne changeait nullement leur caractère.

L'habile annotateur des lois et ordonnances, M. Duvergier, tome 31, page 561, note 2, s'exprime en ces termes : « Il est assez singulier » qu'on insère au Bulletin des lois et ordonnances » des actes comme celui-ci (2), qui, malgré leur » titre, ne sont véritablement que des arrêts du » tribunal suprême administratif. Autant vaudrait » insérer les arrêts de la cour de cassation : nous » faisons cette observation afin de mettre en évi- » dence le caractère des actes. »

---

(1) Je n'ai pas cru devoir, dans cette introduction, m'occuper de l'historique et de l'organisation du conseil. Ce sont des notions qu'on trouve partout, et notamment dans les deux rapports de MM. Vatout et Dalloz.

(2) L'arrêt du conseil sur le pourvoi de la compagnie des ponts de Paris, 11 octobre 1831.

MM. Roche et Lebon, dans la préface de leur nouvelle édition des Arrêts du conseil, émettent une opinion contraire : « Parmi les décisions, » il en est beaucoup qui ont été insérées dans le » Bulletin des lois, et qui, par cette insertion, » ont FORCE DE LOI INTERPRÉTATIVE. Nous les avons » choisies plus particulièrement pour nos anno» tations. »

Je n'ai pas parfaitement compris le sens de la note jointe à ce passage, dans lequel ces auteurs paraissent confondre *les arrêts du conseil* après discussions des parties, et *les avis de ce conseil* sur des points de législation contestés, *approuvés par l'empereur.*

Quant à mon sentiment sur la force des arrêts du conseil, il n'a jamais varié ; j'adopte l'opinion de MM. Isambert et Duvergier. Notre système constitutionnel et les principes administratifs ne permettent pas d'attribuer le même caractère aux actes du pouvoir législatif, à ceux du pouvoir exécutif pur et à ceux de l'administration active.

IX. PLAN DE L'OUVRAGE, ET MOTIFS DE CE PLAN.

> Nous avons préparé les voies et péniblement avancé sur un terrain nouveau avec la circonspection du doute ; d'autres viendront ensuite qui joindront à nos labeurs les trésors d'une jurisprudence perfectionnée, et qui, plus fermes dans leur marche et plus habiles dans la disposition de leur travail, élèveront le droit administratif au rang des sciences véritables.
>
> M. de Cormenin, éd. de 1826, t. 1er, p. 28.

Personne ne pensera sans doute que, novateur imprudent, j'aie voulu me poser comme plus *habile* que le maître de la science. J'ai peut-être *osé* plus que lui (1).

M. de Cormenin a dit dans les préfaces de ses

(1) « Les premiers venus conçoivent, agissent, exécutent; » les derniers arrivés raisonnent, complètent et améliorent l'œu- » vre de leurs devanciers. » (Blanqui, introduction à son *Histoire de l'économie politique*, p. vij.)

diverses éditions (1), qu'il tirait des conséquences des arrêts du conseil, sans les blâmer ni les approuver. C'est par exception qu'il traite quelques questions graves.

J'ai pensé au contraire que pour tirer des conséquences, il faut un principe, il faut une théorie ; que pour avoir une théorie, il faut blâmer ou approuver.

Si l'on se contente de constater l'état de la jurisprudence, cette jurisprudence ayant varié dans beaucoup de cas, il en résulte que trois ordonnances, citées dans plusieurs chapitres, peuvent engendrer trois principes ou trois conséquences contraires.

En général, les auteurs qui ont écrit sur le droit administratif (2), se rattachent, pour établir

---

(1) Notamment, 3e édit., t. 1er, p. 28.

(2) J'avais longuement examiné le plan de chacun de ces auteurs généraux ou spéciaux. Pour justifier mes critiques, j'étais entré dans de nombreux détails fort peu importants pour la science. J'ai craint qu'on ne se méprît sur le motif qui avait déterminé cet examen, et j'ai retranché cette partie de mon travail dont je parle, parce que je l'avais annoncé.

Quant à la nomenclature des ouvrages, je renvoie à MM. DE

la compétence, à des textes qu'ils recherchent péniblement. Ils s'estiment heureux quand les lois de pluviôse an VIII, les décrets de 1806, etc., etc., viennent leur offrir un point d'appui ; lorsque cette ressource leur manque, ils invoquent les arrêts du conseil, et si ces arrêts sont contradictoires, le chaos reparaît à leur esprit inquiet, le fil conducteur leur manque, ils avouent le doute, l'incertitude qui les arrêtent.

Mon système est entièrement opposé à celui de mes devanciers; car, avant d'écrire, j'ai recherché et j'ai reconnu des principes primitifs se rattachant à l'organisation sociale : j'en ai exposé les conséquences.

Lorsque la législation les confirmait, ce n'était qu'une consécration nécessaire.

Lorsque la législation les modifiait, c'était un déclassement qui rentrait dans le domaine du législateur.

Lorsque la jurisprudence les contrariait, je combattais cette jurisprudence.

CORMENIN et FOUCARD, qui ont donné, le premier à la suite de chaque matière, le second à la fin de son 3e volume, une bibliographie très-complète du droit administratif.

Sous ce point de vue, la législation n'était que secondaire. Je la considérais plutôt comme juridictionnelle (1), que comme déterminant la compétence administrative. La jurisprudence était appelée à confirmer les principes et à les appliquer, mais non à les créer ni à suppléer le silence du législateur.

Je ne me suis pas dissimulé la difficulté et même la gravité de la tâche que j'allais entreprendre; j'ai voulu, avant de livrer à la critique un système aussi périlleux, l'expérimenter dans mon cours. Les résultats ont surpassé mon attente. Mes élèves ont prouvé, dans leurs thèses, que la *compétence administrative* pouvait se formuler en principes; ils en ont clairement déduit les conséquences, ils les ont défendus avec assurance : voilà pourquoi j'ai répondu à l'appel de M. de Cormenin; j'ai rêvé *pour le droit administratif l'état de science véritable.*

---

(1) M. DE CORMENIN a dit avec raison *que les JURIDICTIONS se prouvent et ne s'induisent pas* (V. *suprà*, pag. cxxxiij.)

Je dois une explication sur la forme même que j'ai suivie.

J'ai développé ma doctrine sur l'ensemble de la compétence et de la juridiction administratives, tout d'un trait, sans discussion, sans commentaire, sans aucun renvoi aux lois, ordonnances, arrêts ou opinions d'auteurs. Je soumets mon œuvre à la sévérité de la critique, sans vouloir me retrancher derrière la législation, la jurisprudence et la doctrine.

Si les principes que j'ai posés sont logiques, et s'harmonisent avec l'organisation constitutionnelle, qu'importent *la législation*, *la jurisprudence* et *la doctrine?* On ne doit y avoir recours que pour la discussion et les questions de détail.

Si au contraire ma théorie n'offre aux yeux des hommes graves, des administrateurs habiles, et des auteurs, qu'un échafaudage imaginaire de principes péniblement édifiés, sans méthode, sans ordre, sans conséquences possibles..... qu'importent encore *la législation*, *la jurisprudence* et *la doctrine?*

Tel est le motif qui m'a déterminé à publier

d'abord ma doctrine *toute nue* (qu'on me passe l'expression). Ainsi présentée, elle sera plus facilement jugée. On lui aura promptement assigné son caractère propre. J'attends l'arrêt de la science...

Après d'aussi longs travaux, d'aussi pénibles recherches, je devais réunir la pratique à la théorie pour être utile au moins, si je ne pouvais pas être nécessaire (1).

Dans une seconde partie, dont chaque numéro (2) correspond aux numéros de la pre-

(1) En relisant les feuillets de mon ouvrage, je les ai trouvés décolorés; dépouillés de tout artifice de langage, ils déplairont peut-être à cause de leur sécheresse même, surtout à une époque où le style vient embellir le récit des délais et des déchéances (*); mais le temps me pressait. Le pouvoir législatif était prêt à briser pour toujours la clef du système. Se hâter était un devoir; on me pardonnera les répétitions de mots, de phrases, de locutions. Si on juge sévèrement les principes, qu'on soit indulgent pour l'écrivain.

(2) J'ai placé des numéros devant presque tous les alinéas de mes principes de compétence et de juridiction, pour faciliter la concordance entre le texte, les notes, observations et discussions.

(*) BONCENNE, *Théorie de la procédure civile.....*

mière, j'ai réuni, groupé et discuté tout ce que la *législation*, la *jurisprudence* et la *doctrine* peuvent offrir de documents sur la compétence et la juridiction. J'ai examiné d'une manière approfondie toutes les questions graves qui divisent les auteurs et le conseil d'état.

Je crois pouvoir donner l'assurance qu'on trouvera dans mon livre un traité complet des attributions des conseils de préfecture.

J'ai parlé des *juridictions* après avoir posé mes principes de compétence, par ce motif que la compétence sans juridiction est une idée sans moyen d'action, un principe abstrait sans démonstration pratique. La compétence produit la juridiction ; la juridiction vivifie la compétence.

J'ai voulu compléter mon ouvrage, en rendant à chaque matière du droit administratif sa forme habituelle. Aussi, dans une troisième partie, *par ordre alphabétique*, j'ai analysé rapidement chacune de ces matières, en renvoyant aux divers passages des principes et des notes où elle est envisagée comme *gracieuse* ou *contentieuse*, comme appartenant au *pouvoir judiciaire* ou au *pouvoir administratif*, *à la juridiction du préfet, du*

conseil de préfecture, du ministre ou *du conseil d'état* (1).

J'ai envisagé la compétence administrative, sous ces trois physionomies :

Principes de compétence,

Principes de juridiction,

Matières soumises à ces principes.

J'ai multiplié les divisions pour être plus clair, plus facilement compris (2), en évitant toutefois les distinctions arbitraires qui, comme le dit M. BONCENNE (3), déplacent et énervent les principes, et projettent une sorte d'ombre tremblante qui ne permet pas de saisir un point fixe.

On lit dans l'introduction de M. DE CORMENIN,

---

(1) Cet ordre alphabétique raisonné est indépendant des tables chronologiques et alphabétiques placées à la fin de l'ouvrage.

(2) Un corps de lois est comme une vaste forêt; « mieux il est » percé, plus il est connu. On s'y oriente plus aisément. » (BENTHAM, *Traité de la législation*, t. 3, p. 185; BONCENNE, t. 3, p. 166.)

(3) T. 3, p. 187.

p. xliv : « Tout passe, toute œuvre de l'homme,
» comme l'homme lui-même, ne vit que son temps,
» et ce temps est court. Mon livre qui embrasse
» l'histoire jurisprudentielle d'un quart de siècle,
» et qui m'a coûté tant de méditations, de labeurs
» et de veilles, que sais-je ce qu'il vaut et ce qu'il
» peut vivre? Je n'ai guère été que le tailleur de
» pierre et le maçon d'un édifice plus régulier
» qu'après moi dresseront les architectes. Mais dût
» mon nom ne se lire un jour qu'à demi effacé sous
» les fondements du droit administratif, je n'en
» demande pas davantage. »

J'ai tenté d'être cet ARCHITECTE. J'ai suivi les préceptes de DUMOULIN, de DOMAT, de POTHIER... Les pierres pour la science du droit, sont *les lois, les arrêts*. Il ne suffit pas de les numéroter, il faut les mettre en œuvre. Le vulgaire qui voit des masses informes de matériaux dit, avec M. de Cormenin lui-même, *c'est un chaos;* il ne peut admirer l'édifice que lorsque cet édifice offre l'aspect imposant d'une construction complète sous toutes ses faces.

Je n'ai pas la ridicule présomption de croire que la science administrative soit sortie compacte de mon cerveau. Nouveau Prométhée, j'aurais voulu

pouvoir donner la vie à mon œuvre. Heureux si le bloc informe que j'ai dégrossi est, un jour, touché par un moderne Phidias, et si nos maîtres en la science, les DE GÉRANDO, les DE CORMENIN, les MACAREL, etc., etc., daignent animer ces principes de leur puissante raison, et font pardonner la témérité de l'auteur en fécondant sa pensée.

PRINCIPES

DE

COMPÉTENCE ET DE JURIDICTION

ADMINISTRATIVES.

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES.

LIVRE PREMIER

COMPÉTENCE.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Sur la compétence administrative.

1. — La *compétence* en général désigne la mesure du pouvoir départi à chaque fonctionnaire public.

2. — La *compétence administrative* exprime spécialement la mesure de juridiction du pouvoir exécutif.

3. — A la *compétence administrative* se rattachent la délimitation de tous les actes du pou-

voir exécutif, les règles qui déterminent sa nature, son action et ses attributions.

4. — Ce pouvoir peut se développer librement, pourvu qu'il respecte les limites qui le séparent du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

5. — Les actes qui émanent du pouvoir législatif sont empreints d'un caractère de souveraineté qui ne permet ni réclamation, ni recours. La *compétence administrative* ne les concerne pas. Les lois de déchéance, les lois qui circonscrivent l'exercice de certaines libertés, blessent des intérêts privés, quelquefois même des droits; mais ces intérêts, ces droits sont sacrifiés à l'intérêt général: *Dura lex, sed lex*. Le devoir d'un bon citoyen est d'obéir à la loi.

6. — Lorsque le pouvoir législatif viole la constitution, il s'opère une modification des bases de l'organisation sociale.

7. — Pour déterminer d'une manière exacte la nature du pouvoir exécutif et les limites de son action, il faut le diviser et le définir.

8. — Le pouvoir exécutif se divise en
Pouvoir exécutif pur,
Et *Administration active*.

9. — Le mot *gouverner* révèle le pouvoir exécutif pur, le mot *administrer* l'administration active.

10. — *Le pouvoir exécutif pur* constitue l'action gouvernementale; ainsi, il se manifeste par les ordonnances nécessaires à l'exécution de la loi, par

l'exercice de la part de souveraineté que lui délègue en certains cas le pouvoir législatif, par les règlements généraux d'ordre, de police et de sûreté publiques, par les traités, conventions et capitulations militaires, par les actes de haute police administrative, par la correspondance officielle entre ses agents pour les améliorations morales et matérielles à introduire dans la direction des affaires publiques, par les nominations aux diverses fonctions publiques, les destitutions ou mises à la retraite, et la discipline à exercer sur ses agents.

11. — L'administration active protége les intérêts généraux de la société en surveillant l'action de chaque citoyen.

12. — L'*administration active* se subdivise en administration active *au premier chef* ou *pouvoir gracieux*, et administration active *au second chef* ou *pouvoir contentieux*.

13. — L'administration active est toujours en contact avec les citoyens. *Au premier chef*, elle touche seulement leurs intérêts et provoque les réclamations. *Au second chef*, elle blesse leurs droits. Un recours est alors ouvert contre ses décisions.

14. — S'il arrive que, pour un acte de l'administration active au premier chef, un recours soit ouvert, ou que, pour un acte de l'administration active au second chef, la voie de recours soit interdite, c'est alors un déclassement légal, *sic voluit lex*. L'exception édictée par le législateur confirme les principes de la doctrine.

TITRE PREMIER.

ATTRIBUTIONS DU POUVOIR EXÉCUTIF PUR.

CHAPITRE PREMIER.

Exécution de la loi, délégation législative, et règlements généraux d'ordre, de police et de sûreté publiques.

15. — Un des premiers attributs du pouvoir exécutif pur est de veiller à la sécurité et à la salubrité publiques, de pourvoir à l'exécution des lois, et de faire les ordonnances et règlements que nécessite cette exécution. Souvent même le pouvoir législatif délègue au pouvoir exécutif pur la mission

de compléter, par une ordonnance, la pensée du législateur.

16. — Le roi, chef du pouvoir exécutif pur, fait des ordonnances qui prennent le nom de *règlements d'administration publique.*

17. — Les ministres, les préfets, les maires, principaux agents du pouvoir exécutif pur, ont aussi le droit, chacun dans sa sphère, de faire des règlements obligatoires.

18. — La différence entre le pouvoir exécutif pur et l'administration active au premier chef, en ce qui concerne les règlements, est facile à saisir. Dans le premier cas, les actes du pouvoir sont primordiaux et généralisateurs; dans le second cas, au contraire, les actes de l'administration sont secondaires et spéciaux. Un seul exemple mettra en saillie cette différence : un règlement de police qui prescrit des mesures sanitaires est un acte du pouvoir exécutif pur; un règlement d'eau entre plusieurs communes ou entre plusieurs particuliers est un acte de l'administration active au premier chef.

19. — Pour veiller à la sécurité et à la salubrité publiques, le pouvoir exécutif pur peut et doit faire des règlements qui obligent tous les citoyens. Cette matière est trop mobile, trop variable, trop temporaire pour être réglée par le pouvoir législatif. Ces règlements ne peuvent, il est vrai, prononcer aucune peine, mais ils ont leur sanc-

tion dans les dispositions du Code pénal qui déterminent les peines applicables à l'infraction aux dispositions réglementaires, faites par l'autorité compétente. Les règlements qui sont obligatoires pour tous les habitants du territoire émanent du pouvoir royal. Les préfets font des arrêtés qui concernent le département; et au maire *seul* appartient le droit de la police municipale.

20. — L'exécution des lois ressort de la qualification même du pouvoir *exécutif* pur. Entre les attributions du législateur qui ne doit jamais descendre aux détails, et celles du pouvoir exécutif qui ne doit jamais pénétrer dans le domaine de la loi, je sais que la nuance est délicate. L'importance de cette distinction d'attributions est de nature à frapper tous les esprits, quand on réfléchit que les tribunaux, soit judiciaires, soit administratifs, peuvent refuser toute sanction aux ordonnances royales illégalement rendues.

21. — On restreint inconstitutionnellement les attributions du pouvoir exécutif en enseignant que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif différent, en ce que le premier n'agit que par des décisions générales et permanentes, tandis que que les actes du pouvoir exécutif ne sont que des décisions particulières, toujours relatives aux circonstances et mobiles comme elles. Car au pouvoir exécutif pur appartient le droit de compléter la loi pour lui procurer vie et exécution. Ce n'est pas seulement son droit, c'est son devoir. Les actes de

ce pouvoir ont donc souvent un caractère général et permanent.

22. — Je n'admets pas non plus que le pouvoir exécutif soit dessaisi de ses attributions déterminées par la loi fondamentale, parce que ses actes devraient contrarier des dispositions législatives promulguées à une époque où le pouvoir législatif avait réuni en ses mains le pouvoir exécutif et quelquefois même le pouvoir judiciaire. Pour juger de la constitutionnalité de l'acte du pouvoir exécutif, c'est donc à l'étendue de son droit que je m'attache, à la matière qu'il réglemente, et non aux dispositions déjà existantes.

23. — C'est au pouvoir législatif à établir l'impôt quel qu'il soit, à déterminer la circonscription territoriale, à régler le mode d'exercice des droits civils et politiques, la possession des biens, les effets civils des conventions et à prononcer des peines.

24. — C'est au pouvoir exécutif à veiller à notre sécurité, à l'ordre, à la salubrité publique, à faire exécuter les lois, à pourvoir enfin à tout ce que la loi n'aura pas prévu, si le salut de l'état l'exige.

25. — Plus sa responsabilité est immense, plus on doit lui accorder liberté d'action, toujours en le renfermant dans ses limites, *exécution des lois.*

26. — « Les lois proprement dites diffèrent des » simples règlements, a écrit *Portalis l'ancien.* C'est » aux lois à poser, dans chaque matière, les règles

» fondamentales et à déterminer les formes essen-
» tielles. Les détails d'exécution, les précautions
» provisoires ou accidentelles, les objets instanta-
» nés ou variables, en un mot, toutes les choses
» qui sollicitent bien plus la surveillance de l'au-
» torité qui administre, que l'intervention de la
» puissance législative qui institue ou qui crée,
» sont du ressort des règlements. Les règlements sont
» des *actes de magistrature*, et les lois des *actes de*
» *souveraineté.* »

27. — « Le pouvoir exécutif, a dit le vénéra-
» ble Henrion de Pansey, consiste plus en action
» qu'en délibération. Au contraire, la puissance
» législative, toute en délibération, appartient ex-
» clusivement au domaine de la pensée. »

28. — Pour éviter de graves difficultés, les lois chargent en général le pouvoir exécutif pur de faire des règlements d'administration publique qui en complètent le système, ou qui doivent pourvoir à l'exécution. C'est ainsi que notamment les lois sur *les sels*, sur *les boissons*, sur *l'organisation des tribunaux*, sur *la police sanitaire*, sur *les maisons de détention*, sur *les établissements d'aliénés*, etc., etc., se servent de cette locution: *il sera pourvu à l'exécution de la présente loi ou à tel objet spécial par un réglement d'administration publique.*

29. — La délégation législative peut être exercée par un ministre : c'est ainsi que le ministre des finances accorde ou refuse à tel ou tel départe-

ment le droit de planter du tabac; même, en certains cas, par un préfet.

30. — Les conseils généraux exercent aussi, par voie de délégation, le pouvoir législatif, soit en distribuant l'impôt entre les arrondissements et en statuant définitivement sur les réclamations des communes, soit en votant des centimes additionnels spéciaux à la charge des départements.

31. — Les conseils municipaux sont quelquefois investis des mêmes prérogatives.

32. — Le conseil royal de l'université a également reçu mission de remplir en certains cas l'office de législateur.

33. — Contre les divers actes du pouvoir exécutif pur que je viens d'indiquer et contre tous autres de même nature, on ne reçoit ni demande en révision, ni réclamation, ni recours.

34. — Néanmoins une exception restrictive doit être admise toutes les fois qu'un réglement général, qui n'est pas le résultat immédiat d'une délégation législative, contient une disposition qui froisse spécialement un intérêt privé ou qui lèse un droit: la voie gracieuse ou le recours contentieux appartiennent aux parties qui se plaignent.

35. — Il ne faut pas confondre les dispositions mêmes de ces réglements et arrêtés généraux avec l'exécution qui en est faite par les agents de l'administration, et qui peut donner lieu à des actes susceptibles d'être attaqués par la voie gracieuse ou par le recours contentieux.

CHAPITRE II.

Traités, conventions diplomatiques et capitulations militaires.

36. — Les traités, conventions diplomatiques et capitulations militaires sont d'une trop haute importance pour qu'ils puissent faire l'objet d'une réclamation particulière ; ils sont placés sur la même ligne que les actes législatifs.

37. — Ainsi au pouvoir exécutif pur appartient la mission exclusive d'apprécier la validité des *conventions* diplomatiques, et même de les interpréter, lorsque cette interprétation ne froisse pas un droit ; car, en ce dernier cas, l'exécution du traité peut, comme l'exécution de la loi elle-même, donner lieu à une discussion qui est soumise aux tribunaux compétents.

38. — Les capitulations militaires sont régies par le même principe. La question de savoir si la France doit être tenue des dettes du pays conquis ne peut se résoudre par les règles ordinaires du droit civil, ni même du droit auquel est soumise l'administration active.

39. — Je pense également qu'on ne peut pas faire rentrer dans le contentieux administratif les réclamations d'un agent diplomatique, qui se rattachent à l'exécution des instructions qu'il a reçues,

lorsque la négociation a un caractère essentiellement secret.

CHAPITRE III.

Actes de haute police administrative.

40. — Les actes de haute police administrative se rattachent intimement aux relations de la France avec les pays étrangers.

41. — Le pouvoir exécutif pur doit avec soin examiner tous les décrets, bulles, lettres, rescrits du pape ou des synodes étrangers, avant d'en permettre la publication en France. Il doit veiller à ce qu'aucun acte d'une puissance étrangère ne reçoive en France son exécution qu'autant que cet acte est conforme à la constitution, aux lois et ordonnances du royaume.

42. — L'extradition d'un étranger ou d'un Français, demandée ou refusée, ne peut donner lieu ni à réclamation, ni à recours.

43. — C'est à regret sans doute que j'adopte la même solution pour l'expulsion d'un étranger du sol hospitalier de la France; mais la raison d'état l'exige, *salus populi suprema lex esto.*

44. — Les dispositions qui prescrivent la sanction ou la haute approbation du gouvernement, pour certains actes de l'autorité religieuse, ont presque

toutes pour motifs les liens qui unissent les ministres de la religion de l'immense majorité des Français avec un souverain étranger, leur chef spirituel.

45. — Pour prévenir les empiètements du pouvoir spirituel, la loi a réservé au pouvoir exécutif pur la mission d'annuler, pour *abus*, dans des cas déterminés, les actes de ce pouvoir.

CHAPITRE IV.

Instructions et correspondance officielles entre les divers agents du pouvoir exécutif, pour les améliorations morales et matérielles à introduire dans la direction des affaires publiques.

46. — Du principe de responsabilité ministérielle, il suit que, dans l'ordre administratif, l'agent inférieur doit obéissance à l'agent supérieur; s'il ne veut pas obéir, il envoie sa démission. De là la nécessité fréquente, pour les agents supérieurs, d'éclairer leurs subordonnés par des lettres, circulaires et instructions.

47. — Ces lettres, ces circulaires, ces instructions, adressées par les agents supérieurs de l'administration à leurs subordonnés, sont des actes du pouvoir exécutif pur, et ne peuvent être ni critiquées, ni attaquées par les citoyens.

48. — Comme exemples, je citerai les instructions générales adressées par M. le ministre des finances à tous les employés, soit des contributions directes, soit de l'enregistrement et des domaines, et par M. le ministre de l'intérieur à tous les préfets, etc., etc.

49. — Ces instructions, pour appartenir au pouvoir exécutif pur, doivent avoir le caractère de généralité qui sert toujours à distinguer ce pouvoir de l'administration active au premier chef.

50. — Je ferai deux observations qui doivent resserrer les principes de ce chapitre dans leurs véritables limites : *la première*, que les instructions ministérielles, lors même qu'elles présentent l'apparence d'une décision, ne font pas obstacle à ce que les parties intéressées se présentent devant qui de droit pour y faire prévaloir leurs prétentions, parce que ces instructions, prises en dehors de la juridiction de l'agent dont elles émanent, n'ont aucun caractère de décision, et ne peuvent produire la chose jugée; *la seconde*, que la réclamation ou le recours sont toujours permis au citoyen qui se plaint d'un acte d'exécution de la circulaire ou instruction.

CHAPITRE V.

Nominations.

51. — La nomination aux fonctions publiques est réservée au pouvoir exécutif pur qui doit, dans certaines limites et sous certaines conditions, être complètement libre de son choix.

52. — Il est défendu aux corps, tels que les tribunaux judiciaires ou administratifs, les facultés, le génie, les mines, etc., de s'opposer à l'installation de celui qui a été nommé par le roi. Au pouvoir exécutif pur seul le droit de nommer; si le pouvoir judiciaire ou le pouvoir législatif appréciaient cette nomination pour l'infirmer, le pouvoir exécutif pur serait soumis à un contrôle inconstitutionnel. Toutefois le pouvoir législatif peut, en certains cas, refuser l'allocation au budget du traitement du fonctionnaire nommé, et même frapper de censure l'acte ministériel.

53. — Ainsi nulle critique individuelle ne peut s'élever contre les actes de nomination d'un conseiller d'état, d'un magistrat, d'un préposé en chef de l'octroi, contre le refus d'adhésion à la nomination émanant d'un évêque, etc., etc.

54. — Quant au grade militaire, ou l'officier le demande en vertu de son rang d'ancienneté qu'il

soutient avoir été méconnu, ou il le réclame par suite d'une disposition de loi qui le lui accorde après un certain nombre d'années de service. Dans le premier cas, le pouvoir exécutif pur, quoiqu'astreint légalement, comme pour presque toutes les autres fonctions, à suivre certaines conditions, n'engage que sa responsabilité en oubliant les règles posées par le législateur. Le principe contraire désorganiserait la discipline. Dans le second cas, ce n'est plus le pouvoir exécutif pur qui nomme, c'est la loi; le militaire, par la seule force de la loi, se trouve investi d'un grade nouveau et peut en porter les insignes.

55. — On a beaucoup et longuement disserté sur l'utilité et le mode des concours pour la nomination aux chaires des diverses facultés. Ce n'est pas ici le lieu de faire connaître mon opinion sur cette question, qu'on aurait voulu élever à la hauteur d'une question de liberté constitutionnelle, et qui me paraît fort simple. Je dirai seulement que le pouvoir exécutif pur a le droit de régler les conditions d'aptitude pour diverses nominations, mais que, s'il détermine des formes spéciales, ces formes peuvent donner naissance à des droits acquis dont la violation produit alors le recours contentieux. Ainsi, j'admets le pourvoi au conseil d'état contre une décision du conseil royal qui refuse l'institution à un candidat nommé qui avait obtenu une dispense d'âge pour concourir, sous le prétexte qu'il n'a pas atteint l'âge requis pour être profes-

seur; je l'admets aussi contre toute décision du conseil royal qui annulle ou approuve les opérations d'un concours, ou qui, après annulation, détermine quels seront les candidats admis devant le nouveau juri.

56. — Depuis quinze ans, depuis surtout la scandaleuse destitution de M. Lecomte, avoué à Joigny, les offices ont été l'objet de discours, de pamphlets, de traités, et ont donné lieu à de nombreux arrêts. Dans le chapitre suivant, je parlerai de la destitution, je ne dois m'occuper ici que de la nomination.

57. — La difficulté est tout aussi grave, peut-être plus grave à mes yeux; ce n'est qu'après une longue et méditative hésitation que je me suis arrêté à cette opinion, que le recours contentieux devant le conseil d'état doit être ouvert contre toute décision refusant d'admettre le candidat présenté par un officier ministériel.

58. — La voie de recours est également ouverte en faveur du notaire dont la résidence sera brusquement changée.

59. — Je me suis toujours élevé contre la jurisprudence de la cour de cassation, sur la question de résidence des huissiers, jurisprudence inutile et illégale. Je pense que l'huissier changé de résidence a le droit d'interjeter appel.

60. — Les citoyens peuvent se trouver dans des positions telles que le refus des pièces nécessaires

à l'obtention des grades doive leur occasioner un préjudice réel. Je n'hésite pas, en ce cas, à leur accorder la voie du recours contentieux. Je citerai seulement le refus de reconnaître comme valable un certificat d'études faites dans une école ecclésiastique secondaire avant 1828, de délivrer un diplome de licencié ou de docteur après les épreuves requises par les lois, ordonnances ou réglements; d'admettre comme candidat aux concours de facultés un citoyen réunissant toutes les conditions d'âge et de capacité.

CHAPITRE VI.

Destitutions ou révocations et mises à la retraite.

61. — Du principe que le droit de nomination appartient sans contrôle au pouvoir exécutif pur, il ne faut pas déduire cette conséquence, qu'il a également le droit absolu de destitution ou révocation et de mise à la retraite.

62. — Pour déterminer le droit absolu ou relatif de destitution, il faut distinguer : 1° les fonctions amovibles; 2° les fonctions auxquelles est attaché le caractère d'inamovibilité; 3° les fonctions desquelles résultent des droits acquis.

63. — Les fonctions amovibles sont administratives, comme celles de *ministres*, *procureurs généraux*, *préfets*, *procureurs du roi*, *sous-préfets*, *di-*

recteurs des divers services, *conseillers d'état*, *conseillers de préfecture*, *instituteurs primaires*, *directeur spécial du bulletin officiel de la cour de cassation*, etc., etc.; la destitution ou révocation de ces divers agents est un acte du pouvoir exécutif pur.

64. — Le citoyen investi de fonctions auxquelles est attaché le caractère d'inamovibilité ne peut être destitué, ou déclaré démissionnaire, ou mis à la retraite, que dans les formes indiquées par la loi. Le même principe est applicable aux fonctionnaires ou officiers publics auxquels la nomination a fait acquérir un droit de propriété qui ne peut leur être enlevé que dans les cas spécifiés par les réglements.

65. — Les magistrats, les membres de la cour des comptes, les professeurs, les officiers de terre et de mer, sont inamovibles.

66. — Les officiers ministériels, les gardes du commerce qui doivent être assimilés aux officiers ministériels, ne peuvent être destitués qu'autant qu'ils se trouvent dans les cas prévus par les décrets et ordonnances organiques qui les concernent.

67. — J'ai douté long-temps sur la faculté de destitution des maîtres de poste; j'ai même soutenu la négative le premier devant le conseil d'état; mais je ne puis refuser ce droit au pouvoir exécutif pur, et je me fonde sur ce qu'un maître de poste est un entrepreneur de relais, et que tout marché peut être résolu, sauf indemnité.

68. — Les ordonnances ou décisions ministérielles qui déclarent démissionnaire un magistrat, qui le destituent, qui mettent à la réforme un officier, qui révoquent un professeur, qui destituent un officier ministériel, un garde du commerce, peuvent être attaquées par voie de recours contentieux devant le conseil d'état. Ce conseil examine si ou non il a été fait une saine application des lois et des réglements.

69. — L'ordonnance du roi qui accorde à un citoyen la décoration de la Légion-d'Honneur ne peut être révoquée qu'autant que le nouveau chevalier n'a pas encore été admis dans l'ordre par la prestation de serment.

70. — Il existe des professions qui ne peuvent être exercées qu'avec un brevet ou avec une permission du pouvoir exécutif pur. Ce sont les imprimeurs, les directeurs de théâtre, les boulangers, les bouchers, etc. Ce pouvoir peut retirer les brevets et permissions; mais il ne le peut qu'à raison de certaines circonstances dont l'appréciation appartient aux tribunaux administratifs contentieux.

71. — Le pouvoir législatif seul a le droit de supprimer des sections de cours ou tribunaux, ou des cours ou tribunaux, parce que cette suppression touche à la position de magistrats inamovibles. Même raison de décider et même décision pour les autres fonctions inamovibles; j'hésite à croire que le pouvoir législatif ait le droit, au mépris des termes de la constitution, de violer, même *indirec-*

tement, une inamovibilité qui a été si vivement débattue.

72. — Quant aux officiers ministériels, quoique la loi ait délégué au pouvoir exécutif pur le droit de supprimer des charges ou d'en augmenter le nombre, je sais que la chancellerie n'use de ce droit qu'avec une extrême réserve et avec des tempéraments de nature à concilier l'exercice de ce droit et les ménagements dus à la propriété des offices.

CHAPITRE VII.

Discipline.

73. — La discipline que le pouvoir exécutif par exerce sur chacun de ses agents est *judiciaire*, *militaire* ou *administrative*.

74. — Les actes de discipline sont à l'abri de tout recours, lorsqu'ils frappent un agent amovible; dans le cas contraire, ils peuvent nuire à l'inamovibilité ou à la propriété des charges et des brevets; ils sont alors susceptibles d'être attaqués par le recours contentieux.

75. — Toutefois, je dois m'empresser de déclarer que la violation de la loi ou l'excès de pouvoir sont les seuls motifs sur les quels puisse s'appuyer ce recours. Jamais l'appréciation du fond, du mé-

rite des moyens ou de l'équité ne peut être faite, en ces divers cas, par les tribunaux administratifs.

76. — Lorsque la peine disciplinaire est prononcée par les tribunaux judiciaires, le recours n'est plus permis devant l'autorité administrative.

77. — Dans le pouvoir disciplinaire administratif rentrent la suspension d'un officier de la garde nationale ou la dissolution de la garde nationale elle-même.

78. — Les actes du pouvoir exécutif pur engagent tous la responsabilité ministérielle; une simple pétition individuelle peut éveiller la susceptibilité des chambres, et provoquer l'application de cette responsabilité.

TITRE DEUXIÈME.

ADMINISTRATION ACTIVE.

Observations générales.

79. — Pour saisir plus facilement la nuance qui sépare le pouvoir exécutif pur de l'administration active, il faut se rattacher à cette pensée développée dans le titre précédent, que le pouvoir exécutif pur ne se préoccupe presque jamais des individus, ne règle que les généralités, tandis que l'administration active applique toujours l'intérêt général à des cas spéciaux en opposition avec une action individuelle.

80. — J'ai subdivisé l'administration active, pour donner un caractère propre et distinct à chacun de ses attributs, dont la confusion a si souvent jeté le découragement dans l'étude et l'application du droit administratif.

81. — L'action administrative revêt ces deux caractères selon que le pouvoir exécutif touche des *intérêts* ou blesse des *droits*. Dans le premier cas, l'administration agit et raisonne pour s'éclairer et pour arrêter ensuite ce qu'elle jugera le plus conforme aux intérêts généraux ; dans le second, elle instruit, elle décide, elle juge pour harmoniser

l'intérêt général avec le droit de chacun, sans nuire à ce droit, ou pour sacrifier ce droit privé s'il y a indispensable nécessité.

82. — L'administration active au premier chef prend la qualification de *pouvoir gracieux*, et l'administration active au second chef, la qualification de *pouvoir contentieux*.

83. — Les deux mots *intérêt* et *droit* me paraissent la clé de la compétence administrative; c'est à ces deux mots que je rattacherai ma doctrine, sur le *gracieux* et le *contentieux*. A l'aide de ces deux mots, je crois pouvoir résoudre les difficultés les plus graves résultant du silence du législateur. Je dis *du silence du législateur*, parce que si la loi, comme en tout autre matière, a admis ou rejeté un recours contrairement aux principes, il y a *déclassement*, mais *déclassement* sans aucune controverse possible, puisque la loi parle. Je dois donc, avant d'entrer dans de plus amples développements, bien préciser ce que j'entends par les mots *intérêt*, *droit* et *déclassement*.

I. Intérêt.

84. — En matière civile, le mot *intérêt* a une signification toute différente de celle qu'il doit avoir en matière administrative.

85. — On dit, *en droit civil:* l'*intérêt* d'une somme, avoir un *intérêt* dans une entreprise, avoir *intérêt* à ce que telle action soit introduite, être

personne *intéressée*, etc. Dans ces diverses positions, les mots *intérêt*, *intéressée*, expriment un droit que peuvent faire valoir des individus devant les tribunaux civils. Du refus du droit naît pour eux l'action ou recours contentieux.

86. — *En droit administratif*, au contraire, l'*intérêt* est l'absence du *droit*.

87. — L'*intérêt* naît de l'avantage que peut retirer tel individu d'une mesure administrative ou du désir d'obtenir une gratification, une faveur spéciale, d'un démembrement de l'utilité générale, à l'avantage de l'utilité particulière; dans ces divers cas, on doit comprendre que l'administration peut froisser cet intérêt, et refuser ce qui est demandé, sans que ce refus produise un débat contentieux.

II. Droit.

88. — Un *droit* doit être envisagé sous deux physionomies, *un droit proprement dit*, ou *primitif* et *un droit acquis*.

89. — Un *droit proprement dit* est celui qui est inhérent à la qualité de propriétaire d'une chose mobilière ou immobilière, corporelle ou incorporelle, à la qualité de Français ou de citoyen Français.

90. — Dans tout gouvernement civilisé, il est défendu de toucher aux droits d'un régnicole, par voie discrétionnaire; si le bien-être général veut qu'on y touche, il faut accorder la plainte

régulière, le *recours contentieux*. Ainsi tout acte administratif qui détruit, qui modifie, qui détériore, qui altère ce droit, est un acte de l'administration active au second chef, donnant ouverture à un recours contentieux.

91. — Le *droit acquis* prend naissance dans les actes administratifs purement discrétionnaires; mais de ce principe de droit naturel que *donner et retenir ne vaut*, il suit que, si l'administration pouvait refuser la faveur qui était sollicitée, une fois cette faveur accordée, l'objet concédé, corporel ou incorporel, est devenu la propriété du réclamant. C'est donc un droit nouveau que la concession a fait à l'instant reposer sur sa tête, et ce *droit acquis* est tout aussi respectable que tout droit primitif.

92. — J'ai dû poser cette distinction du *droit* et du *droit acquis*, parce qu'il y a une grande différence de compétence entre l'appréciation des *droits* et l'appréciation des *droits acquis*. Ces derniers, qui prennent naissance dans un acte administratif, doivent souvent nécessiter une interprétation ou une application qu'il serait contraire aux vrais principes de la séparation des pouvoirs de livrer aux tribunaux civils ordinaires.

III. Déclassement.

93. — Dans toutes les législations, les règles ne sont jamais tellement générales qu'elles ne subis-

sent certaines exceptions dont la raison d'état a révélé la nécessité au législateur.

94. — *En droit civil*, il me serait facile d'énumérer un grand nombre de cas dans lesquels une règle fléchit devant une exception, sans que pour cela cette règle soit moins constante, moins forte, moins générale. Au-delà de 150 fr. la preuve testimoniale n'est pas admissible. *Exception*, s'il y a commencement de preuve par écrit. On peut appeler du juge inférieur au juge supérieur : les deux degrés, voilà la règle générale pour toute matière indéterminée. Diverses lois ont restreint ce principe, et l'ont resserré dans certaines limites, etc., etc.

95. — *En droit administratif*, dont la doctrine nous offre souvent le reflet des principes du droit civil, la règle générale se résume, comme je l'ai déjà dit, dans les deux mots *intérêt* et *droit ;* mais quelques exceptions peu nombreuses viennent modifier cette règle générale. Nous exprimons ces exceptions par le mot *déclassement*.

96. — Le *déclassement*, loin d'offrir aucune difficulté grave, sert à résoudre les doutes qui ont arrêté tant et de si bons esprits. Au lieu de trouver dans la législation administrative des monstruosités doctrinales, nous découvrirons quelques cas spéciaux dans lesquels le législateur a cru devoir déroger aux règles générales de la matière.

97. — Il y a deux natures de *déclassement*. Dans

telle espèce, du principe il résulterait que le recours contentieux serait admis. Il s'agit de la violation d'un droit où d'un droit acquis, et cependant la loi a défendu tout recours contentieux. Il y a *déclassement*. Dans telle autre espèce, du principe il résulterait que tout recours contentieux devrait être interdit, et cependant une loi l'a spécialement permis. Il y a *déclassement*.

98. — Les principes relatifs à la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif sont également soumis à des *déclassements* qui rendent administrative une matière essentiellement judiciaire, ou judiciaire une matière essentiellement administrative; c'est encore la loi qui prononce ces déclassements.

99. — Il est donc évident que ces divers déclassements, loin de donner à la science administrative cette physionomie bizarre, inégale et arbitraire qu'on a trop souvent signalée à la manie réformatrice, ne reproduisent qu'une des nécessités sociales, ennemies prononcées d'une uniformité législative absolue.

100. — Je ferai observer, en terminant ces réflexions que je qualifierai de *philologiques*, que la loi seule peut déclasser une matière contentieuse, administrative ou judiciaire, mais qu'une ordonnance ne sera point inconstitutionnelle, lorsque le pouvoir exécutif accordera une garantie de discussion publique à de simples intérêts qu'il pouvait régler seul et sans contrôle.

CHAPITRE PREMIER.

Attributions de l'administration active au premier chef.

SOMMAIRE.

Section Ire.

Intérêt froissé.

101. — L'administration active a souvent besoin de sacrifier l'interêt particulier à l'intérêt général. La lutte sera vive, car l'intérêt particulier peut être immense; mais cet intérêt particulier doit céder sans *discussion* à l'intérêt général. Le *droit* seul *discute* et obtient satisfaction.

102. — L'administration active au premier chef ne touche donc ni à un *droit primitif*, ni à un *droit acquis*.

103. — Les principes nus ne suffiraient peut-être pas pour faire comprendre ma pensée, qui doit s'animer de la variété même des espèces que produit l'action administrative.

104. — Sous cette rubrique d'*intérêt froissé*, je citerai :

1° La concession du privilége d'imprimer un almanach royal, au mépris d'une ancienne concession, parce qu'il n'y a plus de priviléges et que ces concessions sont purement honorifiques.

2° La nomination d'un imprimeur ou d'un officier ministériel au-delà du nombre déterminé par une précédente ordonnance, parce que la fixation de ce nombre est complètement dans le domaine du pouvoir exécutif pur.

3° La concession de ponts, de canaux, de che-

mins de fer, devant nécessairement porter un préjudice à d'autres ponts, canaux ou chemins de fer, parce que, dans les concessions particulières, il ne peut jamais y avoir d'aliénation d'une partie notable du domaine public, *le droit de faire des concessions.*

4° Le refus d'approbation ou d'homologation, de la part de l'autorité supérieure, d'un acte administratif portant *adjudication*, *concession*, etc., lorsque cette approbation ou homologation est nécessaire pour la perfection de l'acte, parce qu'aucun droit ne peut résulter d'un acte encore imparfait.

5° L'interdiction de vendre un remède secret, parce que la vente n'avait pu être que le résultat d'une permission ou d'une tolérance.

6° Tout acte de l'administration active qui peut, par ses conséquences directes, prochaines ou éloignées, diminuer la valeur intrinsèque d'une propriété voisine, sans lui porter un dommage matériel, tels que la translation des exécutions à mort d'un lieu dans un autre, le changement de situation d'une fontaine publique, l'établissement d'un magasin à poudre, etc., etc.

105. — Les souscriptions particulières viennent quelquefois aider l'état, les départements ou les communes, à soulager des infortunes, à élever des monuments, et même à construire des travaux d'une grande importance ; le versement d'une somme quelconque donne-t-il un *droit* à chaque

souscripteur ? La question est fort grave, je ne me le dissimule pas. Pour l'apprécier sainement, il faut la dégager de tout point de vue politique. Je crois que, si la somme versée l'a été pour soulager une infortune, la distribution de cette somme appartient sans contrôle à l'administration active au premier chef, qui n'est censée l'avoir acceptée qu'à cette condition. Si le but de la souscription est l'érection d'un monument, d'une église, d'une fontaine publique, les souscripteurs ont individuellement le droit d'exiger l'emploi de leurs souscriptions à l'objet qui les a déterminés. Leurs plaintes donneront alors lieu à une discussion contentieuse.

106. — Mais ce qui est bien plus délicat, c'est la position de ces souscripteurs, lorsque le but aura été accompli, que le monument ou l'édifice seront passés dans le domaine public : chacun de ces souscripteurs conservera-t-il à perpétuité un droit individuel à la propriété de ce monument ou de cet édifice ? je ne le pense pas. Des raisons d'ordre public ou même de sûreté publique peuvent obliger le pouvoir exécutif à détruire ce qui avait été élevé et les souscripteurs primitifs n'auront pas le droit de s'y opposer.

SECTION II.

Permissions et tolérances.

107. — *En droit civil*, celui qui permet et qui

tolère ne laisse acquérir aucun droit. *En droit administratif*, un pouvoir bienveillant et protecteur accorde des *permissions* et *il tolère.* Quand on en abuse, il retire ce qu'il avait accordé. Les intérêts sont blessés, mais chacun est dans son droit.

108. — Comment permettrait-on un recours contentieux à celui qui avait obtenu l'autorisation de construire dans le rayon d'une place de guerre, sous la condition expresse d'une démolition à la première sommation, et à qui l'ordre de démolir a été donné? Il obtiendra peut-être, par des réclamations gracieuses, une continuation de la tolérance, mais son recours contentieux sera déclaré non recevable. S'il pouvait en être autrement, le pouvoir responsable de la conservation des intérêts généraux se verrait forcé de ne rien tolérer, de ne rien permettre.

109. — La discussion et le recours sont également interdits à un propriétaire qui a obtenu la permission de construire sur un chemin de hallage, jusqu'à ce que des travaux de navigation soient achevés.

110. — L'intérêt particulier est si ingénieux à dénaturer sa véritable position qu'il me serait facile de multiplier les exemples d'une proposition évidente en soi.

111. — Pour reconnaître le véritable caractère de l'acte administratif, il faut, en ce cas, s'attacher à la condition imposée.

Section III.

Faveurs, gratifications, indemnités, tarifs.

§ Ier. — *Concessions.*
I. Eaux.
II. Mines.
III. Dessèchements de marais.

§ II. — *Faveurs et gratifications.*
§ III. — *Indemnités.*
§ IV. — *Tarifs.*

112. — L'autorité administrative est seule investie du droit d'accorder certaines faveurs que l'intérêt général lui prescrit parfois de refuser. Ces faveurs sont de deux sortes : les unes prennent le nom de *concessions*, les autres conservent le nom générique *faveurs*, ou se désignent par ces mots, *indemnités*, *gratifications*, etc.

§ Ier. — *Concessions.*

113. — Ce qui concerne les concessions éveille au plus haut degré la sollicitude de l'administration active au premier chef, car de la concession découle un droit ; ce droit acquis ne peut être enlevé, et toute violation de ce droit produit le contentieux.

114. — Plus l'objet de la concession est impor-

tant, plus l'administration doit veiller avec soin à ce que le plus digne obtienne cette faveur. C'est pour l'appréciation des circonstances dans lesquelles se trouvent placés les solliciteurs que l'administrateur a besoin d'une science plus difficile encore que la science administrative, si toutefois elle n'en fait pas elle-même partie. Pour distribuer ces faveurs avec discernement et équité, il faut un tact sûr, un jugement droit, un cœur honnête et une longue expérience; et, comme le fait observer, dans un de ses utiles ouvrages, un de mes anciens confrères à la cour de cassation, Me Garnier, dont la rectitude de jugement et la droiture de cœur feraient un administrateur distingué : *les actes des préfets, des ministres et des agents sous leurs ordres doivent respirer la sagesse et la modération.*

115. — Les *eaux*, les *mines* et les *dessèchements de marais*, donnent lieu à de fréquentes concessions.

116. — I. Les cours d'eau appelés rivières navigables ou flottables, sont une dépendance du domaine public et soumis aux règles de la grande voirie.

117. — On a écrit qu'*un cours d'eau non navigable ni flottable, qui traverse plusieurs héritages, est pour les différents propriétaires l'objet d'une charge, d'une jouissance commune, d'une co-propriété, et, si l'on peut parler ainsi, d'une société.*

— J'AJOUTERAI : placée sous la haute surveillance de l'administration active qui est appelée à faire céder les intérêts individuels aux intérêts de tous, lorsque l'utilité générale l'exige. Ces cours d'eau ne sont point susceptibles d'une propriété *à priori*. Une longue possession et des concessions administratives font acquérir des droits dont on ne peut être dépouillé que par mesure d'ordre public.

118. — A l'administration active au premier chef appartient le droit d'accorder, 1° l'autorisation d'établir une usine, avec ou sans conditions, sur les cours d'eau navigables, flottables, non navigables, non flottables; 2° la faculté de pratiquer une prise d'eau dans une rivière navigable ou flottable.

119. — II. Les mines sont un démembrement de la propriété; aussi, dans ses rapports avec le propriétaire de la surface, la concession de mine est-elle un acte contentieux, comme nous le verrons à notre chapitre de l'*administration active au second chef*.

120. — Mais le droit de concéder l'exploitation d'une mine, le choix dans les divers concurrents qui se présentent, la préférence accordée à l'un d'eux, tout cela ne sort pas des limites de l'administration active au premier chef et ne peut donner lieu à un recours contentieux.

121. — Le pouvoir gracieux fixe les abonne-

ments de redevances de mines, et, en certains cas, accorde la remise de cette redevance.

122. — III. Les *dessèchements de marais* se rattachent trop essentiellement à la propriété du sol pour qu'il soit permis à l'administration active au premier chef de règler ce qui concerne cette partie importante du droit administratif. Le refus d'accorder une concession ou la préférence entre divers concurrents sont les seuls actes qui rentrent dans ses attributions et qui ne puissent être soumis à un recours contentieux. Néanmoins, il faut consulter ce que j'ai cru devoir placer sous le paragraphe du déclassement.

123. — Pour le décor des villes, il est utile de permettre aux propriétaires d'élever des balcons ou autres saillies sur la voie publique. Le refus d'une semblable autorisation est un acte de l'administration active au premier chef.

124. — Mêmes principes et même décision, 1° pour le refus d'autoriser un changement de nom demandé sans motif de nécessité.

2° Pour le rejet d'une demande en naturalisation, malgré les dix années de résidence après permission du roi de s'établir en France.

3° Pour le refus d'accorder une prolongation de brevet d'invention.

125. — Il en serait autrement pour le refus

d'un brevet d'invention. La loi ne permettant pas à l'administration la faculté d'examen, le recours contentieux serait ouvert contre un semblable refus

§ II. — *Faveurs et gratifications.*

126. — Les actes de l'administration active au premier chef, se rattachent plus spécialement à des faveurs :

1° Lorsque le ministre des finances résiste à une demande d'être relevé d'une déchéance ou de droits d'usage, ou de droits comme fournisseur ; lorsqu'il refuse de faire la remise de condamnations prononcées par les tribunaux, d'amendes, de doubles droits d'enregistrement, ou d'ordonner des restitutions de paiemens de cette nature déjà faits ;

2° Lorsque le préfet ne fait pas droit à une demande en remise ou modération de contributions pour vacances de locataires, ou pour indigence en refusant, dans ce dernier cas, d'inscrire le réclamant sur la liste des indigens ;

3° Lorsqu'il s'agit de la distribution des secours sur les fonds de non-valeur, ou sur les fonds accordés par le pouvoir législatif, et par suite de souscriptions particulières pour soulager de grandes infortunes résultant de la grêle, de l'inondation, de l'incendie, etc. ;

4° Lorsqu'un ministre ne veut pas accorder,

avec certaines conditions plus ou moins favorables, le droit d'exportation ou d'importation ;

5° Lorsqu'un ministre refuse d'intervenir auprès d'un de ses collègues pour la liquidation de prétendus fournisseurs étrangers ;

6° Ou lors même qu'un ministre refuse d'intervenir dans l'intérêt d'un Français auprès d'un gouvernement étranger pour le paiement d'une créance légitime.

127. — Les *gratifications* refusées, quoiqu'elles aient été promises, ne peuvent donner lieu à un recours, à moins que ce ne soit un salaire stipulé pour le prix d'un travail.

128. — L'administration active au premier chef détermine, d'après les prévisions du budget, les traitemens des fonctionnaires publics. Mais chaque jour de l'exercice de la fonction donne *droit* à une certaine quantité d'argent. Si cette somme acquise était refusée, le recours contentieux serait ouvert.

129. — Je crois devoir placer ici quelques observations sur les pensions.

130. — Les pensions civiles ou militaires sont une juste rémunération des longs services de ceux qui les réclament. Pour empêcher le retour d'abus qui greveraient le trésor, les lois fixent les conditions pour obtenir une pension. Si le réclamant réunit toutes les conditions et que la liquidation lui soit refusée, un recours contentieux lui est

ouvert ; mais si malgré ses infirmités et ses longs services il lui manque un seul jour, c'est une faveur qu'il réclame, et le refus de cette faveur ne lui laissera que la plainte.

§ III. — *Indemnités.*

131. — L'état est souvent obligé de faire faire des marchés par ses agens. Des contrats tacites se forment quelquefois entre l'état et des particuliers. L'exécution des adjudications, des marchés, des contrats tacites, donne lieu à des indemnités.

132. — Ces indemnités sont de deux natures :

Ou *conventionnelles* et *légales*,

Ou *purement discrétionnaires*.

133. — Les indemnités *conventionnelles et légales* forment un droit, ou un droit acquis. Le refus donne lieu au recours contentieux. La fixation d'une réparation pour dommages causés à une propriété mobilière ou immobilière est de même nature.

134. — Les principes de l'administration active au premier chef ne concernent que les indemnités *purement discrétionnaires*.

135. — Les indemnités ne sont *purement discrétionnaires* que lorsque la loi ou le titre sont

muets, et que les règles du droit commun n'autorisent point de semblables réclamations.

136. — Il est de principe reconnu par la loi civile elle-même, que les adjudications ou marchés peuvent être résiliés au gré de celui qui a ordonné les travaux ou fournitures. La résiliation est donc un acte de l'administration active au premier chef.

137. — Dans une adjudication, l'entrepreneur s'est chargé à ses risques et périls et à forfait de toutes les conséquences de l'élévation du prix des matériaux. Aucune clause ne lui permet d'exercer un recours pour pertes occasionées par de faux calculs, par de fausses opérations. Aucun fait de force majeure ne peut être allégué. L'indemnité demandée n'est qu'une faveur.

138. — Une commune a pillé les matériaux de l'entrepreneur, a détruit ce qu'il avait déjà commencé. Il a un recours contre cette commune; contre l'état, une simple réclamation gracieuse.

139. — Dans son traité, l'entrepreneur a consenti que, le cas échéant d'une indemnité à accorder, cette indemnité fût fixée *à l'équité de l'administration;* tout recours contentieux lui est interdit.

140. — J'hésite à décider que l'administration active au premier chef puisse repousser une demande en indemnité fondée sur l'élévation des droits d'entrée, de la part d'un entrepreneur de

fournitures étrangères. C'est l'état qui bénéficie de l'augmentation des droits au détriment de celui avec qui ont traité ses agens. Ce n'est pas seulement l'équité, mais la justice, le droit acquis qui servent de fondement à sa demande.

141. — S'il n'y a ni titre, ni loi, ni règlement, les prétentions d'indemnité doivent, comme en toute autre matière, être rejetées par les tribunaux administratifs. C'est donc à l'administration active au premier chef seulement que peuvent s'adresser,

1° Celui qui sous le prétexte d'une mission qui lui était confiée et qui, par suite de force majeure, n'a pas pu se réaliser, a acheté des effets de voyage et a fait de nombreux préparatifs;

2° Le prétendu fournisseur dont aucun écrit n'établit les droits à une liquidation, quand bien même un ministre aurait déjà formé une évaluation approximative;

3° Le magistrat des colonies envoyé en France pour rendre compte de sa conduite et qui demande ses frais de voyage, quoique sa conduite n'ait pas été censurée;

4° Des nationaux qui prétendent que dans un traité diplomatique leurs droits ont été sacrifiés.

§ IV. — *Tarifs.*

142. — C'est en réalité au pouvoir exécutif pur

qu'appartient le droit de régler les tarifs des droits de péage par délégation du pouvoir législatif, car c'est un impôt; cependant j'ai cru devoir placer quelques règles qui les concernent à l'administration active au premier chef, parce que ces tarifs donnent lieu quelquefois à des réclamations de parties intéressées.

143. — Des réglemens généraux déterminent les tarifs à payer sur les fleuves, rivières et canaux, soit pour les ponts, soit pour les bacs.

144. — Je considère comme rentrant dans le pouvoir de l'administration active au premier chef,

1° Le réglement des droits à payer aux chefs de pont par les bateliers de passage;

2° L'explication donnée par l'autorité compétente du mot *charbon* qui, inséré dans un tarif, doit comprendre la houille;

3° La prolongation d'un droit de péage accordé à un entrepreneur de canal, d'écluse ou de pont. Dans ce dernier cas, la plainte de certains habitans serait non recevable, parce que ces travaux concernent l'intérêt général.

145. — Les tarifs d'octroi sont soumis, comme on le verra aux actes de tutelle, à l'autorité administrative supérieure. Le rejet de quelques articles ne peut donner lieu à un recours contentieux.

Section IV.

Réglemens spéciaux de police et de sûreté publiques : eaux, mines, alignemens, chemins vicinaux, etc., etc.

146. — Je dois faire ici la même observation qu'au paragraphe précédent. Je ne reviendrai pas sur les principes que j'ai posés plus haut, n° 15 et suiv. p. 4. Je ne parlerai que du caractère de spécialité qui peut ressortir d'un réglement de police ou de sûreté publiques, caractère qui le range dans la sphère de l'administration active au premier chef.

147. — Ces réglemens peuvent émaner du pouvoir central, du pouvoir départemental, et du pouvoir municipal.

148. — Le pouvoir central peut régler, 1° le mode du transport du charbon à Paris, et le tour d'admission à la vente; 2° tout ce qui concerne pour les foires, les halles et les marchés, l'ouverture, la tenue, la fermeture et la réouverture, et l'achat de terrains; 3° la direction des travaux d'une tourbière, etc., etc.

149. — Au pouvoir départemental appartient le droit, 1° de régler la police des chemins de hallage; 2° de faire des arrêtés sur la police industrielle des départemens, etc., etc.

150. — Au pouvoir municipal reste la part la plus large des réglemens spéciaux. Ces réglemens concernent des corporations ou compagnies, pour assurer la fidélité du débit des denrées; ont trait à la boulangerie, à la charcuterie, aux vidanges, etc.; les particuliers peuvent même spécialement y être soumis, par exemple en ce qui regarde la police industrielle, ou la conduite des voitures publiques.

151. — Néanmoins je ferai observer que comme il est de l'essence des réglemens de police de s'étendre à une universalité ou à une certaine classe de citoyens, les dispositions d'un arrêté relatives à des individus considérés privativement, ne participent point de l'autorité et de l'effet que la loi attribue aux réglemens de police. Ainsi, un maire sort des limites de sa compétence s'il rend un arrêté portant que les habitans ne pourront faire vider leurs fosses d'aisance que par tel individu dénommé, ou que tel boucher étalera dans tel marché, et tel boucher dans tel autre, etc., etc.

152. — Certains réglemens exigent, de la part des administrateurs, des connaissances spéciales; ils sont de nature à blesser des intérêts si importans que je crois devoir leur consacrer une mention particulière; ils concernent les *eaux*, les *mines*, les *alignemens* et les *chemins vicinaux*.

153. — I. Les *cours d'eau* navigables et flottables étant une dépendance du domaine public, l'administration active au premier chef règle par

des arrêtés tout ce qui concerne le service de la navigation et du flottage.

154. — Quant aux cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables, lorsqu'aucun droit n'a été acquis ni par longue possession, ni par conventions privées, l'administration active au premier chef fait des réglemens d'eau qui sont obligatoires pour tous les riverains.

155. — II. L'exploitation des *mines* livrée à elle-même offrirait les plus graves inconvéniens. La sécurité publique exige une surveillance active et continue de la part de l'administration. Ce n'est point une action restrictive du droit de propriétaire, parce que la soumission à cette surveillance est une des conditions substantielles de la concession.

156. — III. Lorsqu'un plan général d'*alignement* pour une ville a été adopté par une ordonnance royale rendue sur avis du conseil d'état, le réglement partiel d'alignement émané de l'administrateur local, est un acte de l'administration active au premier chef, à moins que les parties intéressées ne soutiennent que cet arrêté est contraire au plan général qui forme un droit acquis pour tous.

157. — IV. La nouvelle loi a investi l'administration active au premier chef du soin de faire chaque année un réglement concernant la surveillance et la conservation des *chemins vicinaux*. La suppression ou le déclassement d'un chemin vici-

nal rentre aussi dans ses attributions, mais c'est plutôt là un acte de tutelle qu'un réglement spécial.

Section V.

Actes de tutelle administrative.

158. — Les actes de tutelle administrative concernent les départemens, les communes et les établissemens publics.

159. — En France, le pouvoir exécutif est le tuteur né de ces personnes morales. Ces actes de tutelle rentrent dans les attributions de l'administration active au premier chef.

160. — Tantôt ces actes sont de trop minime intérêt pour exiger l'attache royale. Il n'est alors besoin que de simples arrêtés préfectoraux ou ministériels.

161. — Tantôt au contraire l'objet soumis à l'approbation, nécessite une ordonnance royale. Cette ordonnance est presque toujours rendue dans la forme des réglemens d'administration publique, c'est-à-dire, *le conseil d'état entendu.*

162. — Un recours contentieux est inadmissible contre les décisions toutes de protection et de conservation émanées de l'administration active au premier chef, soit supérieure, soit inférieure. Ce recours répugnerait à la nature des choses. Ce

n'est pas *publiquement*, et pour ainsi dire *juridiquement*, que s'exerce une tutelle et que la protection du fort s'accorde au faible.

163. — Cette tutelle s'applique à tous les actes d'administration, à l'établissement des octrois, à la fixation des objets qui doivent payer un droit, aux aliénations, par ventes ou échanges, aux locations, aux modes d'affouages et de partages de jouissances des biens communaux, aux autorisations d'accepter des dons et legs, de plaider, de transiger, etc.

164. — J'ai dit qu'aucun recours n'était ouvert contre les actes de tutelle; il faut néanmoins en excepter le cas où il y aurait excès de pouvoir de la part de l'autorité tutélaire, soit parce que le préfet persisterait à autoriser un acte que l'autorité royale a seule le droit d'approuver, soit parce que le préfet annullerait une délibération, sous le prétexte d'une violation de loi ou de réglement d'administration publique, quand au contraire cette délibération s'y serait parfaitement conformée.

165. — Comme le refus d'autorisation de plaider peut priver une commune ou un établissement public de la propriété d'un droit, un recours quasi contentieux lui est ouvert devant le conseil d'état.

166. — Quant aux tiers, les actes de tutelle

rentrent dans les actes ordinaires de l'administration active.

167. — S'ils ont contracté avec les personnes morales soumises à la tutelle du pouvoir exécutif, ils doivent savoir que le contrat n'est parfait qu'après l'homologation supérieure. Ce refus d'homologation blesse leurs intérêts, mais ne touche pas à leurs droits. Ils n'ont pas de voie de recours contentieux.

168. — Si les actes de tutelle sont dirigés contr'eux, soit pour autoriser ces personnes morales à plaider, soit pour autoriser un mode d'affouage contraire à leurs droits, le recours contentieux leur est également interdit, par ce double motif que l'acte de tutelle est un acte d'administration intérieure, et que jamais les actes de tutelle émanant de l'administration active au premier chef, ne peuvent faire obstacle à ce que les tiers portent leurs demandes, soit devant l'autorité judiciaire, soit devant les tribunaux administratifs.

169. — S'il est incontestable que la commune débitrice ne peut pas se pourvoir par la voie contentieuse contre la décision ministérielle qui détermine le mode de paiement d'une créance à laquelle cette commune est soumise, le créancier à qui l'ordonnancement serait refusé pourrait l'obtenir par la voie contentieuse, parce que ce refus blesse son droit d'être payé immédiatement. J'appliquerais le même principe au cas concernant un département, ou même l'état, lorsque la dette est

liquide et que le ministre des finances refuse de demander un crédit aux chambres.

170. — Mais si le créancier porteur d'un titre exécutoire demande l'autorisation de faire vendre des biens mobiliers ou immobiliers d'une commune autres que ceux qui sont consacrés à un usage public, le refus d'autorisation ne donne pas lieu à un recours contentieux, parce que ce mode de paiement est facultatif.

171. — Je parlerai à mon paragraphe *des conventions privées, au titre de la séparation des pouvoirs*, de l'autorité qui doit connaître des difficultés survenues entre les communes ou établissements publics, et les particuliers, soit sur l'exécution de travaux ou de marchés, soit sur la validité et l'interprétation des actes et contrats.

Section VI.

Règlements d'administration publique concernant les caisses d'épargne, et autres établissements publics, les sociétés d'assurances, etc.

172. — Ce paragraphe doit être considéré, sous certains rapports, comme une division du précédent, car il s'agit d'actes de tutelle. Les règlements dont je vais parler sont des actes de police d'un ordre élevé et présentant un caractère d'individualité qui ne permet pas de

les ranger dans la classe des règlements de police ordinaires.

173. — Sont soumis à l'approbation de l'administration active au premier chef :

1° Les statuts des caisses d'épargne et de prévoyance ;

2° Les statuts des monts-de-piété ;

3° Les statuts des sociétés anonymes.

174. — La loi n'ayant accordé force et valeur au contrat particulier désigné sous le nom de *société anonyme*, qu'autant qu'il aura reçu l'approbation du pouvoir exécutif, il est certain que le refus de cette approbation de l'autorisation exigée ne constitue point la violation d'un droit acquis. Il n'y a qu'un intérêt blessé et par conséquent pas de voie de recours contentieux.

175. — Il serait à désirer que toute société dite *tontine* ou *caisse de prévoyance*, *d'assurance sur la vie*, ou même *d'assurance des risques d'incendie*, *de remplacement militaire*, fût soumise aux règles des sociétés anonymes, et ne pût être organisée que sous cette forme, mais la loi est muette et il ne rentre pas dans le domaine du pouvoir de l'administration active au premier chef, ni même du pouvoir exécutif pur d'apporter des entraves à l'exercice d'un droit d'association commerciale.

Section VII.

Circonscriptions de territoires et statistique de la population.

176. — Quels que soient les inconvénients ou les avantages qui puissent résulter pour les habitants d'un territoire, des subdivisions de circonscriptions ou de la fixation du nombre d'habitants de chaque commune, il est facile de comprendre que ces actes ne peuvent donner lieu à un recours contentieux et rentrent dans le cercle des attributions de l'administration active au premier chef.

177. — Ces actes concernent l'intérêt général d'une manière trop spéciale, pour pouvoir être soumis à un contrôle particulier par voie contentieuse. Je suis porté, comme on le verra dans le cours de mon livre, à étendre cette voie qui offre des garanties sans danger aucun pour la chose publique, mais l'étendre outre mesure, aurait le double inconvénient de dépasser les limites de principes positifs et d'entraver la marche de l'administration.

178. — Il appartient donc à l'administration active au premier chef, toutes les fois que le pouvoir législatif a abandonné au pouvoir exécutif le soin de ces délimitations,

1° De fixer les limites de deux communes;

2° De déterminer l'étendue des succursales;

3° De pourvoir à l'érection d'une succursale;

4° De faire dresser les tableaux officiels de la population.

179. — Je ferai observer que la fixation des limites d'octroi ne peut rentrer dans le domaine exclusif de l'administration active au premier chef, parce que ce n'est plus là une simple mesure d'ordre public, et que c'est au contraire une mesure fiscale et qui touche aux droits auxquels le recours contentieux doit toujours venir en aide.

180. — Je poserai également ici une règle qui recevra son application dans beaucoup d'autres cas : lorsqu'une loi ou un règlement d'administration publique prescrivent de demander préalablement l'avis d'un conseil municipal ou d'un conseil général de département, ou d'une commission, ou du conseil de préfecture, l'acte qui intervient, sans que cet avis ait été demandé, ou sur l'avis d'un conseil illégalement composé, peut être attaqué comme entaché d'excès de pouvoir, devant le conseil d'état, par la voie contentieuse. Ainsi peut être attaquée de cette manière l'érection d'une église en succursale, lorsque la délibération du conseil municipal qui devait précéder l'ordonnance a été prise par un conseil illégalement composé.

181. — Enfin, il faut retenir, comme principe également applicable aux actes de l'administration active au premier chef, que les lois ou ordonnances de circonscriptions ne touchent jamais aux questions de propriété qui demeurent réservées et qui, en cas de contestation, ne peuvent être portées que devant les tribunaux civils.

Section VIII.

Instructions d'un agent supérieur à un agent inférieur sur une affaire spéciale, même contentieuse.

182. — J'ai exposé, au pouvoir exécutif pur, les règles qui concernaient les instructions générales envoyées par les agens supérieurs aux agens inférieurs.

183. — Les actes de l'administration active au premier chef ayant toujours un caractère de spécialité, je ne dois parler ici que d'instructions concernant une affaire spéciale.

184. — Une *instruction* n'a jamais été une *décision*, et cependant il y a eu souvent erreur et confusion.

185. — Ce ne sont donc pas des espèces qu'il faut rechercher, mais des indications qu'il faut poser.

186. — Il ne peut y avoir de difficulté sérieuse, lorsque les termes mêmes de l'instruction minis-

térielle suffisent pour révéler la pensée du ministre. Une instruction prescrit ordre et célérité pour telle ou telle affaire courante, prescrit la marche à suivre, etc., etc. Le doute ne sera pas permis.

187. — Mais si le ministre s'est servi de la locution propre aux décisions véritables. Par exemple s'il a dit : *arrête que*, *décide que*, il faut examiner sur quelle matière, dans quelles circonstances la prétendue décision est intervenue. Et, si cette décision concerne une matière sur laquelle le ministre est essentiellement incompétent, ce n'est pas alors une décision, c'est un simple refus d'adhérer à une demande transmis à l'agent inférieur qui doit suivre la marche indiquée par la loi. C'est ce qui arrive fréquemment en matière de douanes et d'enregistrement, matières exclusivement réservées aux tribunaux civils.

188. — Pour pouvoir reconnaître le caractère véritable de l'instruction ministérielle qu'on ne doit pas supposer être un acte entaché d'incompétence, il faut se demander si cet acte peut faire obstacle à ce que la voie légale soit suivie, soit devant les tribunaux civils, soit devant les tribunaux administratifs. La réponse négative suffit pour qu'on ne prenne pas inutilement la voie du recours devant le conseil d'état.

189. — Si le recours était formé, le pourvoi serait rejeté par le motif que *la décision de tel ministre ne fait pas obstacle à ce que le deman-*

deur se pourvoie devant qui de droit, comme il avisera.

190. — C'est donc en se pénétrant bien de la réalité de la prétendue décision, qu'on évitera des lenteurs et des frais considérables.

Section IX.

***Avis des conseils de préfecture donnés au préfet sur sa demande ou lorsque la loi les exige avant la décision de l'administration, en cette forme :* LE CONSEIL DE PRÉFECTURE EST D'AVIS, ETC., ETC.**

191. — Les fonctions des conseils de préfecture peuvent être envisagées sous une triple physionomie. Tantôt ils font des actes de tutelle administrative en accordant ou en refusant l'autorisation de plaider aux communes et aux établissements publics, tantôt ils jugent comme tribunaux administratifs, tantôt ils donnent de simples avis.

192. — C'est sous ce dernier rapport que je vais en parler.

193. — Les conseils de préfecture doivent répondre officieusement aux consultations que les préfets leur demandent dans les cas embarrassants. Les conseils de préfecture sont auprès des préfets ce que sont les divers comités du conseil d'état auprès de chacun des ministres, et ce que le conseil d'état (assemblée générale) est auprès du

pouvoir exécutif pur et de l'administration active au premier chef.

194. — Dans plusieurs lois et ordonnances, il est écrit que le préfet ne peut statuer ou décider qu'*en conseil de préfecture*, ce qui veut dire après avoir demandé l'avis de ce conseil.

195. — En matière d'ateliers insalubres de première classe, l'avis du conseil de préfecture est demandé, comme un des documents les plus propres à éclairer le conseil d'état.

196. — Le conseil de préfecture est donc appelé à donner des consultations ou des avis en toutes matières, soit gracieuses, soit contentieuses.

197. — Ces consultations et avis ne doivent point être confondus avec les actes de juridiction de ce conseil qui seuls peuvent être attaqués par voie de recours contentieux devant le conseil d'état.

198. — Voilà pourquoi j'ai cru devoir classer parmi les actes de l'administration active au premier chef les avis des conseils de préfecture donnés au préfet sur sa demande, ou lorsque la loi les exige avant la décision de l'administration.

199. — Il y aurait incompétence ou dénégation de juridiction, si le conseil de préfecture compétent pour juger donnait seulement un avis.

200. — Il y aurait excès de pouvoir, si le conseil de préfecture appelé par le préfet ou par la loi à donner un simple avis rendait un arrêté.

201. — Dans ces deux cas, le recours serait ouvert devant le conseil d'état.

202. — Toutefois, avant d'attaquer devant le conseil d'état une décision du conseil de préfecture rendue illégalement sous la forme d'*arrêté*, il faut examiner avec soin le dispositif, car s'il apparaît des termes de cet arrêté que le conseil de préfecture n'a entendu donner qu'un avis, le recours sera déclaré non-recevable. Il en sera de même si l'arrêté n'a point été signifié, s'il a été visé dans la décision du préfet, ou si de tout autre circonstance il résulte que le prétendu arrêté ne pouvait, en aucun cas, porter grief à celui qui s'est pourvu.

Section X.

Actes provisoires concernant un droit ou un droit acquis, mais ne préjugeant rien, et actes de notifications de décisions ou arrêtés.

203. — En matière ordinaire de droit civil, le président d'un tribunal peut arrêter, par voie de référé, l'exécution d'un acte authentique.

204. — En matière administrative, l'administration active au premier chef est investie du droit

de faire procéder immédiatement à certains actes qui se rattachent à la sécurité de tous, ou à l'ordre public.

205. — Ainsi un préfet pense qu'une voie sur laquelle un fossé a été pratiqué est une voie publique; il doit veiller à ce que la liberté de la circulation ne soit pas entravée. Il doit ordonner provisoirement le comblement du fossé.

206. — Des eaux croupissantes répandent des miasmes pestilentiels; l'autorité municipale en prescrit l'écoulement; les mesures provisoires sont exécutées d'urgence, sans préjuger à qui la faute peut être imputée.

207. — Ces diverses mesures dont le caractère est essentiellement provisoire, ne feront nullement obstacle à ce que les questions de contravention, de propriété ou d'indemnité soient portées devant qui de droit.

208. — L'autorité réglementaire de police dont est investie l'administration active au premier chef a donc pu agir sans avoir donné naissance à un recours contentieux.

209. — Le préfet craint qu'un atelier qui vient d'être détruit par une explosion ne soit trop dangereux, et avant toute décision du conseil d'état, il en suspend la réédification. Sa décision est inattaquable par la voie contentieuse.

210. — Il en est de même de toutes les mesures

provisoires et d'urgence que peut nécessiter la surveillance de l'exploitation des mines.

211. — Certaines décisions d'un autre genre, complètement inoffensives, ont un caractère préparatoire et de précaution qui s'oppose également à un recours contentieux. Ainsi :

1° Lorsqu'un particulier s'adresse à l'administration active au premier chef pour faire autoriser une commune à s'imposer extraordinairement, pour parvenir à l'acquit d'une condamnation prononcée en sa faveur, l'ordonnance royale qui décide qu'il convient d'engager, par les voies de concilation, cet individu à transiger avec la commune, est un acte purement préparatoire.

2° L'ordonnance qui, avant de dire droit à des réclamations de propriétaires d'un canal voisin de celui qui est projeté, autorise des études et reconnaissances de terrain ne peut être attaquée par un recours contentieux.

3° Il doit en être de même d'une décision du ministre des finances qui ordonne la retenue d'une somme due à un entrepreneur de travaux publics jusqu'à l'apurement définitif de son compte.

212. — On ne peut pas non plus attaquer par voie de recours contentieux la notification de l'arrêté d'une commission faite par le ministre des finances, ou les arrêtés par lesquels le préfet ou le ministre se bornent à ordonner l'exécution d'arrêtés de conseils de préfecture ou d'ordonnances royales.

213.— Les arrêtés des maires ou préfets qui rendent exécutoires certaines contraintes sont inattaquables

Section XI.

Actes d'instruction gracieuse.

214. — Les actes d'instruction, en général, ne donnent pas lieu à un recours avant la décision définitive, lorsque ces actes ne préjugent rien. Il est par trop évident que l'administration active au premier chef a le droit de s'éclairer sans qu'on puisse attaquer ses décisions d'instruction par un recours qui ne serait même pas permis sur le fond.

215 — J'ai déjà parlé des avis donnés par le conseil de préfecure, j'ajouterai :

1° Le renvoi au sous-préfet pour avoir son avis avant d'accorder l'autorisation d'élever un moulin ;

2° Le règlement d'eau projeté par le ministre avant l'ordonnance royale qui seule peut le déterminer ;

3° L'expertise ordonnée avant de consentir à un échange entre l'état et un particulier ;

4° Le renvoi fait par le ministre, avant d'accorder la concession d'une mine au comité de l'intérieur.

216. — Je ne me dissimule pas que dans ces

diverses espèces et toutes autres semblables, le doute n'est pas permis; mais la science administrative est si peu avancée, que l'étude de la jurisprudence peut fournir la preuve que depuis vingt ans on a douté de ses premiers éléments. J'aime mieux parler de choses trop claires que de passer sous silence un seul principe utile à connaître.

Section XII.

Déclassement de matières contentieuses en matières gracieuses.

217. — J'attache une grande importance à être bien compris sur ce que j'entends par *déclassement de matières*. J'en ai déjà parlé *suprà* p. 25, nos 93 et suiv., et j'y reviens pour faire l'application du principe à l'administration active au premier chef.

218. — Le *déclassement* tend à changer fictivement la nature même de la matière. Des principes il résulterait que telle matière est du domaine exclusif de l'administration active au second chef, et que toute discussion s'y rattachant devra produire un recours contentieux devant le conseil d'état, et cependant le législateur a investi d'un droit absolu et sans contrôle l'administration active au premier chef. La matière est donc passée de la classe du contentieux dans la classe du gra-

cieux, sans qu'on puisse en donner d'autres motifs que la raison d'état et la volonté de la loi.

219. — Tout déclassement résulte donc d'une disposition de loi contraire à un principe admis par la doctrine et la jurisprudence.

220. — Que si dans l'exposition que je vais faire des cas de déclassement d'une matière contentieuse, j'étais incomplet, mon erreur serait facilement réparable, puisque la découverte de l'omission signalerait un texte précis.

221. — Je reconnais deux espèces de déclassement des matières contentieuses en matières gracieuses, *le déclassement absolu et le déclassement relatif.*

222. — J'entends par *déclassement absolu* celui qui arme le pouvoir d'un droit préexistant à tout fait spécial, et qui se rattache à l'exercice du pouvoir législatif délégué au pouvoir exécutif pur. Par *déclassement relatif*, celui qui se rattache à des faits spéciaux à l'occasion desquels l'intérêt général a paru devoir exiger le sacrifice des droits individuels, dans une position déterminée d'avance par le législateur.

§ I. — *Déclassement absolu.*

223. — Le pouvoir de police qui appartient à l'administration, et qui tend à veiller à la sûreté et

à la salubrité publiques, s'étend comme un réseau sur la généralité des citoyens. S'il était soumis à une discussion contentieuse, il perdrait une partie de la force qui lui est nécessaire et du respect qui lui est dû. Nous avons vu *suprà* p. 5, nº 19, comment il s'exerçait, et quelles autorités spéciales en sont investies.

224. — Ce pouvoir restreint la liberté d'association dans certaines limites; il fixe le mode d'exercice de certaines industries en réglant ce qui concerne les livrets des ouvriers, leurs formes, leur délivrance, leur tenue et leur renouvellement; il défend une liberté absolue de locomotion, en nous forçant à nous munir d'un passeport pour pouvoir circuler librement; il impose aux propriétaires des servitudes de balayage, de ramonage, défend d'élever les maisons au-delà de telle hauteur, de placer des pots sur les fenêtres, ordonne de placer des tuyaux le long des murs, et touche ainsi aux droits privés; néanmoins ces ordres sont censés émaner du législateur lui-même; les réclamations et les recours sont inadmissibles.

225. — Son droit est encore plus énergique et blesse plus directement le droit de propriété, 1° lorsqu'en cas d'incendie, pour faire la part au feu, une maison est abattue malgré les supplications du propriétaire; 2° lorsqu'une maison menaçant ruine est démolie; 3° lorsqu'un terrassement est ordonné pour prévenir un éboulement de terre dangereux; 4° lorsque des terrains sont enlevés

pour construire ou pour consolider une digue qui doit prévenir l'irruption des eaux, au moment où elles menacent de destruction un village entier; 5° lorsque les bois sont enlevés ou coupés pour construire à la hâte les travaux qui préviendront l'inondation du Rhin; 6° Lorsque pour empêcher des voleurs de se livrer à leurs déprédations contre les voyageurs, on ordonne l'essartement des bois à une certaine distance le long des grandes routes, etc., etc.

226. — Dans tous ces cas et autres semblables, non-seulement le recours contentieux n'est pas permis, mais il serait souvent illusoire; la puissance publique est alors assistée de la force armée qui lui obéit et à laquelle doivent même se joindre tous les bons citoyens.

227. — Toutefois, ces actes de destruction nécessaire, ne préjugent pas les questions de propriété ou d'indemnité qui sont débattues devant qui de droit.

228. — Et s'il arrivait que l'administration fût assez imprudente pour outrepasser les limites de son pouvoir, le citoyen frappé dans son droit aurait, devant les tribunaux civils, une action personnelle en dommages-intérêts contre le fonctionnaire incapable ou déloyal.

229. — Les lois de déchéance offrent l'exemple du déclassement le plus impitoyable.

230. — Les lois, ordonnances ou arrêtés qui

déclarent l'utilité publique de tel projet, de tel travail, et qui présupposent une prochaine expropriation, les ordonnances royales qui déclarent la navigabilité de telle rivière, les arrêtés des préfets qui fixent la largeur des chemins vicinaux, présentent tous les caractères du contentieux administratif et ne peuvent néanmoins donner lieu à aucun recours contentieux.

231. — Je vois encore une délégation législative dans la mission confiée au pouvoir exécutif, de prohiber le défrichement; d'indiquer les lieux où pourra être planté le tabac; de régler les conditions d'extraction du sel, du minerai; de veiller à la distillerie des eaux-de-vie, par des règlements spéciaux, etc., etc.

232. — Dans ces divers cas, la loi pouvait tout régler et le recours n'était même pas possible. Elle a acccordé, sous la même condition, le droit de régler. Le recours n'est pas permis.

233. Et cette disposition révolutionnaire que la charte ne permet plus d'invoquer, n'était-elle pas un déclassement monstrueux? *toute vente nationale même du bien d'autrui est valable*...

§ II. — *Déclassement relatif.*

234. — C'est encore la loi qui prononce ce déclassement dans l'intérêt général, mais pour une position déterminée, ou pour un fait spécial.

235. — I. La liberté de l'industrie a été proclamée en 89, et cependant la *boulangerie*, la *boucherie*, l'*imprimerie*, la *pharmacie*, l'*exploitation des théâtres* sont soumises à des restrictions qu'on est forcé d'approuver, parce qu'on en saisit facilement le motif.

236. — Le pouvoir exécutif pur et l'administration active au premier chef ont donc le droit exclusif de régler, en se conformant à la loi, tout ce qui concerne la surveillance de ces diverses professions et industries.

237. — Je ferai néanmoins observer que tout acte spécial d'exécution froissant un droit particulier et individuel peut être attaqué par le recours contentieux.

238. — Ainsi, 1° le préfet de police refuse de permettre à un individu l'exercice de la profession de boulanger à Paris. Si le ministre de l'intérieur confirme ce refus, un recours pourra être porté devant le conseil d'état; 2° si la permission d'exercer sa profession est retirée à un boulanger, le même recours sera ouvert contre la décision du ministre qui confirmera cette révocation; 3 les boulangers ou bouchers qui ont à se plaindre d'une taxe du pain ou de la viande, peuvent prendre le recours contentieux; 4° une exploitation théâtrale est retirée; le concessionnaire soutient qu'il a accompli toutes les conditions qui lui avaient été imposées; son recours contre la décision du ministre devra être reçu.

239. — II. Tout ce qui concerne les contributions touche notre propriété mobilière. Le résultat de l'impôt est le paiement d'une somme d'argent. La matière est donc essentiellement contentieuse. Chaque acte tendant à l'assiette de l'impôt devrait être soumis à un recours contentieux.

240. — Et cependant, le conseil général de département statue définitivement sur les réclamations des communes.

241. — S'agit-il de patentes, de contributions personnelles, de portes et fenêtres, ou foncières dans des communes non cadastrées, le recours n'est ouvert aux contribuables que pour la cote d'impôt qui leur a été assignée.

242. — S'agit-il des opérations cadastrales qui tendent toutes au dernier résultat, le *classement de chaque propriétaire*, ce n'est que ce classement qui peut être attaqué contentieusement dans un délai déterminé, mais le choix des types, le tarif des évaluations rentrent dans le domaine de l'administration active au premier chef.

243. — III. Les cimetières sont la propriété des communes. Néanmoins la translation peut être ordonnée par l'administration active au premier chef; et dans un rayon de cent mètres existent plusieurs servitudes très onéreuses pour les propriétés voisines, défense de bâtir, impossibilité de pouvoir faire aux constructions existantes les ré-

parations nécessaires, et obligation de combler les puits.

244. — IV. Nous avons vu que l'expropriation pour cause d'utilité publique était prononcée par mesure législative ou par délégation du pouvoir législatif; de plus, le législateur n'a pas voulu que les formalités administratives qui précèdent le jugement d'expropriation pussent être entravées par un recours contentieux, et lorsque le préfet a statué sur le tracé définitif, contrairement à l'avis de la commission, *la décision de l'administration supérieure est définitive et sans recours au conseil d'état.*

245. — V. On conçoit que la concession de dessèchement d'un marais soit comme la concession d'une mine un acte de l'administration active au premier chef, par rapport à celui qui demande cette concession, mais c'est une véritable expropriation partielle que le dessèchement forcé.

246. — Il faut donc considérer comme un déclassement la disposition qui permet à l'administration d'ordonner le dessèchement d'un marais.

247. — VI. Même principe à appliquer pour les travaux imposés aux riverains du Rhône, ou pour l'entretien de travaux à la charge des propriétaires de terrains desséchés.

248. — VII. La défense du territoire impose de doubles sacrifices aux citoyens. Le recrutement frappe leurs personnes, et les constructions des places de guerre grèvent leurs biens de servitudes onéreuses.

249. — Le recours contentieux devrait être ouvert toutes les fois qu'on statue sur une question de recrutement. Au contraire, le texte et l'esprit de la loi rendent juges souverains les conseils de révision, pourvu qu'ils ne commettent pas d'excès de pouvoir.

250. — Quant aux places de guerre, une haute raison politique devait s'opposer à ce que l'intérêt particulier discutât la convenance de leur situation ou de leur étendue. Les moyens d'exécution, la délimitation, pourront donner lieu à une discussion contentieuse, mais la déclaration de la qualité de la place frappe, sans recours, les terrains voisins de la servitude *non edificandi*.

251. — VIII. La matière importante des travaux publics nous offre deux cas de déclassement utiles à signaler.

252. — *Le premier* est puisé dans le code civil lui-même qui permet au maître de résilier à volonté le marché à forfait. Ainsi, l'administration active au premier chef peut prononcer la résiliation de toute adjudication de travaux publics. Il ne restera à l'entrepreneur qu'une action en in-

demnité, s'il y échet, devant les tribunaux administratifs compétents.

253. — Les marchés et fournitures sont régis par les mêmes règles.

254. — *Le second* cas est relatif aux matériaux à extraire des terrains voisins pour la confection des routes et autres travaux d'intérêt général. Contre l'arrêté du préfet approuvé par le ministre qui détermine le terrain dans lequel des fouilles pourront être exécutées, aucun recours contentieux n'est admissible. Le droit du propriétaire se résout en une indemnité dont il débat le montant devant les tribunaux administratifs compétents.

255. — Les tracés qui précèdent l'exécution de grands travaux, comme canaux, chemins de fer, etc., les recherches pour découvrir les mines, les travaux hydrauliques exécutés pour savoir si un desséchement de marais est possible, sont autorisés par des arrêtés contre lesquels le recours n'est point ouvert. Les propriétaires n'ont droit qu'à une indemnité.

256. — IX. Les voisins des routes sont grevés de la servitude de planter des arbres, servitude fort peu onéreuse à la vérité, puisque les arbres plantés appartiennent au propriétaire du sol, et cependant servitude à laquelle on résiste trop souvent, parce que les individus ne se placent jamais

au point de vue d'intérêt général qui domine toute disposition législative.

257. — X. Les riverains des rivières flottables sont forcés, sauf indemnité, de laisser empiler sur leurs propriétés les bois qui servent à l'approvisionnement de Paris.

258. — XI. Une des servitudes les plus onéreuses, imposées par les lois d'intérêt général, est celle qui grève toutes les propriétés situées en deçà de la ligne tracée par un plan général d'alignement adopté en conseil d'état. Il est défendu aux propriétaires de rien faire qui puisse consolider, ou reconforter le mur ou la maison qui leur appartiennent. Ils voient chaque jour tomber une pierre nouvelle et ils peuvent calculer quand arrivera l'heure de la démolition pour raison de sûreté publique.

Comme compensation à cette dure servitude, il faut dire que l'élargissement des rues donne une valeur souvent triple et quadruple aux locations.

259. — XII. La jouissance d'un cours d'eau peut constituer des droits qu'il n'est pas permis aux voisins de méconnaître; il peut intervenir entre les riverains des conventions privées sur le droit de chacun d'eux, et cependant l'administra-active au premier chef a la faculté de faire des règlements contre lesquels tout recours est inter-

dit, quoique ces règlements enlèvent une partie de ces droits, sauf action en indemnité contre ceux qui retirent un bénéfice du règlement administratif.

260. — La même administration ordonne, quand elle le juge convenable, le curage des rivières ou cours d'eau non navigables ni flottables. La discussion contentieuse n'est permise que sur la quotité de la somme à payer par chaque riverain.

261. — XIII. Les demandes en autorisation de poursuivre les fonctionnaires administratifs, présentent tous les caractères du contentieux, et cependant les garanties ordinaires de publicité et de débats oraux ne sont pas accordées aux citoyens qui se plaignent d'un tort matériel ou appréciable occasioné par ces fonctionnaires.

262. — XIV. Les propriétaires même à titre onéreux des bacs et passages d'eau ont été dépouillés de leur propriété, sauf indemnité. La fixation de l'indemnité a seule donné droit à un recours contentieux.

263. — XV. Le droit de propriétaire a reçu une atteinte grave dans la faculté qui a été accordée à l'administration active au premier chef de pouvoir interdire aux propriétaires de halles de vendre ou de louer ces halles à d'autres qu'aux communes.

264. — Je reproduis ici mon observation finale du pouvoir exécutif pur. Les actes de l'administration active au premier chef peuvent engager la responsabilité ministérielle. Les pétitions présentées aux chambres renvoyées aux ministres compétents suffisent quelquefois pour faire réparer certaines injustices involontaires.

265 — Quoique l'administration active au second chef soit une émanation du pouvoir exécutif, et que tous les actes ou décisions de cette administration soient placés sous la responsabilité des agens du pouvoir exécutif, il faut reconnaître que cette responsabilité n'est qu'une fiction. Aussi les chambres passent-elles presque toujours à l'ordre du jour, sur les pétitions qui s'élèvent contre les décisions des tribunaux administratifs. Cependant cette fiction deviendrait une réalité, si les agens du pouvoir exécutif ne s'opposaient pas, par un refus de sanction, à des arrêtés du conseil d'état en désaccord avec nos principes constitutionnels. C'est ainsi que tant d'autres fictions suffisent pour maintenir l'équilibre des pouvoirs.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Administration active au second chef.

Observations générales.

266. — On a souvent répété que le *contentieux* était tout le droit administratif. On a eu raison en ce sens, que celui qui sait dans quels cas une matière est contentieuse, sait aussi fort bien dans quels cas elle ne l'est pas. On a eu tort si on a voulu laisser croire que, pour acquérir la science administrative, il ne fallait rechercher et connaître que les cas dans lesquels est ouvert un recours contentieux.

267. — C'est en embrassant toutes les parties d'une science, c'est en en réunissant tous les éléments, en contrôlant chacune de ses parties les unes par les autres, qu'on peut espérer d'atteindre le but auquel tendent tous mes efforts, faciliter l'étude et la connaissance de cette science.

268. — J'ai examiné le pouvoir exécutif pur, ses limites, son action; l'administration active au premier chef, son pouvoir, ses résultats. Il me reste donc, pour accomplir la tâche, sans doute au-dessus de mes forces, que j'ai entreprise, d'imprimer à l'administration active au second chef un caractère qui la rende sensible et complète-

ment distincte des deux premiers attributs du pouvoir exécutif.

269. — L'administration active au premier chef a froissé et lésé les *intérêts*. L'*intérêt* général a dû être préféré à des *intérêts* qui ne sont que des convenances plus ou moins sérieuses, plus ou moins importantes. L'intérêt public exigeait que dans certains cas, certains *droits* fussent mis sur la même ligne que les *intérêts*; un déclassement légal a refoulé leurs justes plaintes. J'ai signalé ces exceptions.

270. — Mais l'administration active au second chef ne peut se mouvoir sans toucher des *droits* ou des *droits acquis*. Elle veut s'en emparer, ou simplement leur porter un préjudice grave ou minime. Alors naissent le contentieux et le recours devant les tribunaux administratifs.

271. — Pour déterminer les conditions constitutives de l'administration active au second chef, j'aurais pu me borner à faire l'application du mot *droit*.

Mais l'horizon s'agrandit. Les principes de ce chapitre doivent servir, à distinguer l'action administrative dans les deux hypothèses, le contentieux du gracieux administratif, et à faciliter l'intelligence des règles qui régissent la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

Caractères et attributions de l'administration active au second chef, ou pouvoir contentieux.

SOMMAIRE.

SECTION Ire.

Intérêt spécial émanant de l'intérêt général, discuté, en contact avec un droit privé.

272. — Le caractère dominant et distinctif du contentieux administratif, se résume en cette proposition, *l'intérêt spécial émanant de l'intérêt général, discuté, en contact avec un droit privé.*

273 — Je fais de cette proposition une formule à l'aide de laquelle je devrai résoudre presque tous les cas de compétence administrative. Je dois considérer comme constante la nécessité d'un contentieux administratif, nécessité que j'ai cherché à prouver dans mon introduction. Je dois me demander quel est ce contentieux et à quels signes certains on peut et on doit le reconnaître.

274. — Mais avant d'appliquer *ma proposition*, qu'on me permettra désormais d'appeler *ma formule de compétence*, je dois en justifier les expressions les plus significatives. Je tiens à prouver, comme on l'a déjà vu, que les expressions dont se sert la langue administrative présentent une idée saine et claire.

275. — Je n'ai pas dit *droit spécial, émanant* du *droit général*, discuté, en contact avec un *droit privé*, parce que le mot *droit* fait naître l'idée du

contentieux, et qu'un droit spécial émanant d'un droit général peut être discuté sans qu'il y ait contentieux administratif.

276. — Je n'ai pas dit *droit spécial* émanant du *droit général*, parce que c'eût été détourner, sans nécessité, ces expressions de leur signification usuelle administrative. On parle toujours de l'*intérêt général* en opposition avec les intérêts ou les droits privés, mais jamais du *droit général*. Ces mots *droit général* pourraient même se confondre avec le *droit, science des lois*.

277. — Si j'ai dit *intérêt spécial*, c'est que j'avais à considérer un démembrement de l'intérêt général, et qu'une expression semblable, quoique moins étendue, devait exprimer la même pensée quoique limitée.

278. — Enfin, j'ai dit *intérêt général*, et *intérêt spécial*, parce que l'intérêt de tous forme le droit le plus positif et le plus impérieux le droit social; et que je n'aurais pas pu, lorsqu'il s'agit de la direction matérielle de la société, mettre en opposition ces mots *intérêt et droit*, qui ont une si grande portée, lorsqu'il ne s'agit que des individus pris isolément.

279. — Pour la société, l'*intérêt* c'est le *droit*, le *droit* c'est l'*intérêt*; pour l'individu, l'*intérêt* ce n'est *rien*, le *droit* c'est *tout*.

280. — Dans ma formule, j'emploie ces expressions *intérêt spécial émanant de l'intérêt général*,

parce que l'intérêt général seul, dans son abstraction généralisatrice, ne peut jamais se trouver *discuté avec un droit privé.* Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif pur règlent et dirigent cet intérêt général qui plane dans une sphère inaccessible aux réclamations individuelles.

281. — L'intérêt spécial existe, non pas seulement lorsqu'un acte spécial n'offrant qu'un intérêt de second ordre émanant de l'administration touche un droit privé, comme les *dommages temporaires*, *l'extraction de matériaux*, etc., etc., cas dans lesquels l'intérêt spécial se détache d'une manière sensible, mais aussi toutes les fois que l'administration, dans la seule vue de l'intérêt général, touche un droit privé. L'intérêt spécial est alors le cas spécial d'application de l'intérêt général blessant un droit privé. L'intérêt général s'individualise. Il reste intérêt général comme principe, il devient intérêt spécial comme application. Si j'ai ainsi développé la partie de ma formule s'appliquant à l'*intérêt spécial*, c'est pour faire bien comprendre que cette *spécialité* ne doit pas toujours être matérielle, et qu'elle peut quelquefois être seulement intellectuelle ; mais il faut que l'action sur le droit privé émane de l'administration active et non du pouvoir législatif, ou du pouvoir exécutif pur.

282. — J'ai dit : DISCUTÉ, *en contact avec un droit privé,* parce que la discussion produit seule le *contentieux.* En matière civile, le consentement

réciproque donne lieu aux contrats ; les procès qui sont des discussions naissent du dissentiment. En matière administrative, les mêmes causes produisent les mêmes effets. Du dissentiment naît la discussion, de la discussion le contentieux.

283. — Si dans la vue d'un travail d'intérêt général, on a besoin pour un pont, pour une écluse, de prendre mon sable, et que je consente à le donner moyennant un prix fixé et payé préalablement, il n'y a pas de *contentieux* quoiqu'il s'agisse d'un acte administratif touchant un droit privé ; mais si je *discute* le prix qui m'est offert et que l'administration ne veuille pas céder, il y a *contentieux*.

284. — Je ne comprends donc pas cette formule usitée dans la doctrine et qu'on lit si souvent dans les livres ; *matières qui, gracieuses, deviennent contentieuses par les réclamations*. Il n'y a ni *gracieux*, ni *contentieux*, lorsque deux volontés convergent vers un même but : *duorum in idem placitum consensus*. C'est un contrat, ou civil ou administratif, ou bien c'est comme un contrat. Pierre demande une autorisation, elle lui est accordée ; on pouvait la lui refuser, mais alors on aurait touché son droit et il aurait discuté, il y aurait eu contentieux. Des opérations cadastrales sont ordonnées, elles se suivent avec une régularité et une exactitude qui séduisent tous les contribuables ; ils n'élèvent aucunes réclamations, mais ils pouvaient discuter le classement ; il y aurait eu contentieux.

Inutile de multiplier ces citations dont l'analogie est facile à découvrir. Et l'on dira que dans ces diverses positions, *la matière gracieuse par elle-même est devenue contentieuse par les réclamations?* grave erreur, selon moi, car une matière est en soi *gracieuse* ou *contentieuse.* Mais de ce qu'une matière est essentiellement contentieuse en soi, il ne suit pas nécessairement qu'un procès éclatera et que les tribunaux devront juger, tandis que si une matière est gracieuse en soi, jamais la réclamation ne pourra la rendre contentieuse.

285. — Il faut distinguer les faits du principe et du droit.

286. — Pour qu'une matière soit contentieuse, il faut qu'on y rencontre tous les caractères du contentieux en supposant la discussion qui est le signe révélateur du contentieux.

287. — La matière au contraire est gracieuse, lorsque la discussion, en la supposant née, ne produit qu'une simple réclamation, sans recours devant les tribunaux administratifs.

288. — Je demande pardon de cette digression que j'aurais dû, peut-être, renvoyer à mes notes, et je reviens à ma formule.

289. — Restent à expliquer ces mots *un droit privé.* J'ai voulu parler d'un droit d'un particulier ou d'une personne morale, *département, commune, établissement public, association,* etc.

290. — Déjà dans mes observations générales, *suprà* p. 22, nos 81 et suiv. j'ai cru nécessaire de frapper l'esprit du lecteur de la différence qui existe entre l'*intérêt* et le *droit*, différence que je considère comme un des principes les plus importants de la compétence administrative. Il est donc bien entendu que l'intérêt privé froissé ne produira pas le contentieux, mais qu'il faudra la violation d'un droit privé.

291. — Quelques développements sur le *droit privé*, considéré sous le point de vue administratif me paraissent nécessaires.

292. — Je subdivise le *droit* en

Droit proprement dit

Et *droits acquis.*

Le droit proprement dit,

En *droits inhérents à la qualité de propriétaire*,

Et *droits inhérents à la personne.*

§ I. *Droits inhérents à la qualité de propriétaire d'une chose mobilière ou immobilière.*

293. — Le droit de propriétaire est le droit le plus étendu qui existe. La loi romaine disait *jus utendi et abutendi ;* un célèbre procureur général a étendu cette pensée à la faculté de brûler sa chose. Le droit de propriétaire peut être défini, *jus utendi et abutendi, ædificandi*,

non ædificandi, *fruendi*, *non fruendi*; le droit d'user et d'abuser, de construire ou de ne pas construire, de jouir ou de ne pas jouir. J'ai besoin d'une définition aussi large pour y comprendre l'universalité des cas du contentieux administratif. Ainsi, toute détérioration, tout amoindrissement de ce droit absolu, toute prohibition d'user, de jouir, tout dommage perpétuel ou temporaire, accidentel ou volontaire, grave ou léger, doivent être considérés comme une atteinte au droit. L'acte administratif qui porte cette atteinte au droit est contentieux.

294. — Je dois faire ici une précision nécessaire à l'intelligence des règles de compétence administrative. Par cette définition du contentieux, je n'ai pas voulu dire que l'administration pût, en principe, enlever la qualité de propriétaire immobilier en tout ou en partie. Le code civil et la charte constitutionnelle sont maintenant entendus en ce sens que l'autorité judiciaire seule a le droit de priver un citoyen de ses immeubles, à moins qu'il ne s'agisse de *concessions de mines*, ou de *desséchements de marais*, ou *d'alignements*. Cette vérité constitutionnelle sera féconde en résultats à mon titre *de la séparation des pouvoirs*. Ce n'est donc qu'à la détérioration, à l'amoindrissement, aux dommages, aux prohibitions, en ce qui concerne les propriétés immobilières, que s'appliquent mes principes, tandis que

toutes les propriétés mobilières, corporelles ou incorporelles, en subissent l'influence. Ainsi, resserrée dans ses véritables limites, ma définition du droit de propriété, peut être considérée comme type régulateur.

295. — Que si nous trouvons des cas spéciaux que la volonté révolutionnaire, ou la raison d'état aient soustrait aux véritables principes, ce sera un *déclassement*. Ainsi l'aura voulu la loi, je l'indiquerai. Ce ne sont pas les exceptions qui créent des difficultés; elles font au contraire ressortir de plus fort la vérité des principes.

§ II. — *Droits inhérents à la personne.*

296. — Les droits inhérents à la personne doivent être considérés sous ce double rapport : *droits personnels simples*, et *droits personnels politiques*.

I. *Droits personnels simples.*

297. — 1° Chacun a le droit de s'opposer à ce que sa personne soit intempestivement, ou illégalement soumise à la loi sur le recrutement. Si cette loi n'avait pas réservé au conseil de révision une juridiction souveraine, toute discussion serait contentieuse.

298. — 2° Lorsque les règlements exigent que pour exercer la profession de boulanger un certificat du maire soit présenté, le refus de ce certificat entrave l'exercice d'un droit personnel, et peut être déféré du maire au préfet, du préfet au ministre, et enfin, par recours contentieux au conseil d'état.

299. — A plus forte raison, le retrait de la permission, qui froisse simultanément un droit et un droit acquis, peut-il être attaqué par la voie contentieuse.

300. — 3° Les changements de noms, qui sont, en certains cas, de pures faveurs, peuvent, en certains cas aussi, produire le contentieux.

301. — 4° La loi oblige ceux qui voyagent à se munir d'un passeport; le refus d'accorder ce passeport équivaudrait à un emprisonnement dans l'enceinte d'une commune. Le droit personnel de locomotion, qui est un droit naturel, serait violé par ce refus. Le recours contentieux devrait être accueilli.

302. — 5° La loi modificative du code pénal a changé les règles de la surveillance de la haute police. L'arrêté ministériel qui, directement ou indirectement, ferait l'application de l'ancienne loi, apporterait, comme dans le cas précédent, des entraves illégales au droit de locomotion, restreint à la vérité; ces entraves pourraient être levées par un recours contentieux.

II. *Droits personnels politiques,*

3o3. — Ces droits, que chacun de nous considère comme aussi précieux que la liberté elle-même, ont paru au législateur d'une si haute importance, qu'il n'a pas cru trouver, dans plusieurs cas, une assez grande garantie dans les tribunaux administratifs, et qu'il a attribué aux cours royales l'appel de quelques décisions du préfet, ce qui offre une des anomalies les plus saillantes de notre législation.

3o4. — Tout ce qui concerne les élections de la garde nationale, les listes électorales pour les élections municipales, départementales et législatives, la validité ou la nullité des assemblées électorales, forme le contentieux administratif en cette matière. Certains cas spéciaux ont été dévolus aux tribunaux, comme nous le verrons *à notre appendice aux juridictions.*

§ III. — *Droits acquis.*

3o5. — Les droits acquis résultent des actes administratifs purement discrétionnaires. Ces actes, en eux-mêmes facultatifs, produisent souvent un droit qui appartient à celui en faveur de qui

l'acte est intervenu. La rétractation de cet acte, sans motif légitime, renferme la violation d'un droit acquis; la discussion est alors contentieuse.

306. — Je diviserai les *droits acquis* en,
1° Droits honorifiques et lucratifs;
2° Droits purement honorifiques;
3° Droits personnels;
4° Droits réels.

307. — Je reconnais ce qu'il peut y avoir d'arbitraire dans cette division, parce que les droits honorifiques sont aussi des droits personnels, mais elle fait mieux ressortir ma pensée que tout autre locution. Notre langue n'est pas toujours assez riche pour offrir un mot nouveau et convenable à chacune de nos pensées.

I. *Droits honorifiques et lucratifs.*

308. — Ces droits sont attachés aux fonctions publiques inamovibles, comme celles qui sont exercées par les magistrats des cours et tribunaux judiciaires et de la cour des comptes, par les officiers de terre et de mer, par les professeurs des diverses facultés.

309. — Lorsque le pouvoir exécutif a enserré son droit absolu de nomination dans des conditions d'aptitude décisives, telles qu'un concours pour les chaires de droit, le refus de l'institution

ou l'annulation de la décision du juri sans motifs légaux, produisent la violation d'un droit acquis.

310. — Nous avons déjà décidé dans le même sens pour le refus des diplomes de capacité après les épreuves exigées par les lois et règlements, diplomes sans lesquels on ne peut pas exercer certaines professions lucratives.

II. *Droits purement honorifiques.*

311. — Être investi d'un honneur qu'on n'a pas obtenu par l'intrigue, est pour le citoyen une des plus nobles récompenses de sa conduite ou de ses travaux. Les fonctions ont souvent d'autant plus de prix qu'elles sont gratuites.

312. — Les conseillers municipaux ne peuvent pas, comme les maires, être révoqués. S'ils l'étaient, il y aurait plus que violation d'un droit acquis, il y aurait excès de pouvoir et par conséquent contentieux, comme nous l'établirons bientôt. Mais ils peuvent être déclarés démissionnaires s'ils manquent à trois convocations successives, sans motifs reconnus légitimes par le conseil municipal. Cette révocation est la privation d'un droit acquis. Quoique la loi soit muette, le conseiller municipal demandera justice au ministre de l'intérieur et pourra se pourvoir devant le conseil d'état contre la décision de ce ministre. Ce recours est d'autant

plus admissible, que rien dans la loi ne vient modaliser le droit exhorbitant de la révocation, et que le conseiller municipal absent par force majeure, peut avoir complètement ignoré l'espèce de procédure suivie contre lui.

313. — La perte des décorations reconnues par les lois est une peine que jamais n'a prononcée, ni ne prononcera le pouvoir exécutif. Je ne veux pas qu'on m'adresse le reproche de laisser mon imagination créer des espèces pour multiplier les cas de contentieux ; mais l'administration peut vouloir annuler le brevet sous tel ou tel prétexte, par tel ou tel motif. Après l'envoi du brevet et la prestation de serment, le droit est acquis; la rétractation doit faire naître une discussion contentieuse.

III. *Droits personnels.*

314. — 1° Ici revient naturellement la grave question des officiers ministériels; je l'ai déjà traitée avec tous les développements qu'elle mérite, *suprà* p. 18 n° 66 et dans mes notes. Je ne ferai que cette observation appropriée à la physionomie sous laquelle j'examine les *droits* en ce moment. Le législateur ayant dit aux officiers ministériels: donnez-moi une somme de.... dont je vous paierai l'intérêt à tel taux, et je vous concéderai le droit de présentation pour vous et vos *ayants-cause*,

il y a eu véritable contrat. Si le droit acquis résulte habituellement d'un simple acte administratif, émané souvent d'un agent inférieur, à combien plus forte raison ce droit acquis ne doit-il pas résulter d'une disposition législative qui, sans cette interprétation, est un non-sens et une déception?

315. — 2° Sous le rapport du traitement et des pensions, les fonctions même amovibles produisent des droits acquis.

316. — Le traitement est acquis à celui qui a exercé la fonction. Quoique destitué, il peut demander le portion échue: le même droit appartient à ses héritiers ou ayants-cause.

317. — Les lois déterminent les conditions d'aptitude à l'obtention d'une pension, pour le fonctionnaire et même pour sa veuve. Ces conditions une fois accomplies, la discussion du droit à la pension est contentieuse; elle porte sur un droit acquis.

318. — J'admets le recours contentieux contre la décision du ministre de la guerre qui autorise une retenue sur le traitement d'un mari militaire, au profit de sa femme et de ses enfants.

IV. *Droits réels.*

319. — Je n'entreprendrai pas de tracer la nomenclature de tous les cas dans lesquels un acte

administratif ne peut plus être rétracté, sans qu'un droit acquis réel ne soit blessé. Le principe en soi ne me paraît pas susceptible de difficulté et de controverse.

320. — Voici seulement quelques exemples qui vivifieront la règle.

1° Une usine a été autorisée sur un cours d'eau; un droit d'irrigation a été accordé pour un temps limité, à certaines conditions; une concession de mines a eu lieu au profit du propriétaire du sol inventeur de la mine, etc. Ces diverses concessions sont retirées ;

2° L'administration a usé de son droit de résiliation de marchés ou d'adjudication de travaux; une indemnité pour pertes éprouvées est refusée à l'adjudicataire ou à l'entrepreneur;

3° Un atelier insalubre de première classe est en pleine activité ; l'administration en ordonne la suppression ;

321. — Dans ces divers cas et autres semblables, la discussion porte sur des droits acquis, résultant d'actes administratifs ; cette discussion est contentieuse.

Section II.

Application de la formule, INTÉRÊT SPÉCIAL ÉMANANT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL, DISCUTÉ, EN CONTACT AVEC UN DROIT PRIVÉ, *aux matières qui constituent nécessairement le contentieux administratif.*

322. — Toutes les fois *qu'un intérêt spécial émanant de l'intérêt général se trouve, discuté, en contact avec un droit privé*, il y a contentieux administratif.

323. — Qu'on me permette quelques observations qui suffiront, je l'espère, pour prouver que le contentieux administratif a son caractère propre, ses signes distinctifs, et se révèle à nous avec autant d'évidence que le contentieux civil, le contentieux commercial, ou le contentieux criminel.

324. — L'état doit être envisagé sous une double physionomie.

325. — PERSONNE MORALE, PROPRIÉTAIRE, il a ses bois, ses champs, ses maisons, comme les *départements*, les *communes*, les *établissements publics*, enfin comme le *simple propriétaire*. On dit *domaines de l'état*, *directeur des domaines*, *biens privés de l'état*. QUI TERRE A, GUERRE A, porte un vieux proverbe. L'état propriétaire est donc appelé à intenter des procès pour faire respecter ses droits.

de propriétaire, ou à défendre à des actions injustement formées contre lui. Il est alors justiciable, comme le simple particulier, des tribunaux ordinaires, à moins d'un déclassement, expression d'une volonté législative contraire au principe.

326. — NATION, ROYAUME, UNITÉ NATIONALE, l'état a son armée, son trésor; il lui faut des recettes qui balancent ses dépenses; il fait exécuter de grands travaux; il veille à la sécurité et à la salubrité publiques, à la libre circulation sur toutes les voies publiques, à l'exercice des droit politiques, etc., etc.

327. — Ce n'est plus le simple propriétaire dont les droits privés peuvent se trouver en discussion avec l'intérêt général, c'est la personnification de l'intérêt public, c'est l'absorption des intérêts individuels, c'est la nation tout entière dont les grands intérêts sociaux se résument dans ce seul mot : *l'état. L'état c'est moi*, disait un roi, dont un des plus grands mérites à mes yeux, est d'avoir préparé l'unité administrative en fortifiant l'unité politique; je crois pouvoir dire, en 1840 : *l'état c'est nous.*

328. — Vouloir appliquer à l'état considéré sous ce point de vue élevé les maximes du droit civil, les entraves de la juridiction ordinaire, ce serait méconnaître les règles les plus vulgaires de la conservation de la société, ce serait pour chacun de nous, si porté à s'individualiser, si en-

clin au stérile égoïsme, sacrifier notre grandeur nationale, notre force intérieure, notre position extérieure.

329. — A celui qui ne sera pas convaincu, et qui demandera des tribunaux inamovibles, juges du contentieux administratif, ou le renvoi de ces hautes questions aux tribunaux civils, je répondrai par cette pensée d'un moraliste : *il y a des choses qui se sentent et qui ne peuvent pas s'exprimer....*

330. — Je vais reprendre chacune des matières que j'ai rapidement parcourues, et y rechercher,

L'intérêt général,
L'intérêt spécial,
La discussion,
Le droit privé.

§ I. — *Travaux publics*

331. — « Que faisons-nous, *disait* M. Mauguin,
» *à la chambre des députés, lors de la discussion*
» *de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité*
» *publique*, que faisons-nous en parlant toujours
» de l'intérêt individuel et de localité? Nous fai-
» sons du patriotisme de village, il faut cependant
» que l'intérêt privé ne puisse pas prévaloir contre
» l'intérêt général. L'intérêt général voilà ce qui
» doit nous occuper. La France, voilà ce que nous

» devons voir. Gardons-nous, par trop de respect pour l'intérêt individuel, de compromettre des travaux qui intéresseraient toute la France. »

332. — Les routes, les canaux, les chemins de fer, les édifices publics concernent donc au plus haut degré l'*intérêt général*.

333. — Telle route, tel canal, tel chemin de fer, etc., en voie d'exécution, font naître l'*intérêt spécial* qui ressort avec plus d'évidence encore, lorsque les ingénieurs ou les adjudicataires ont besoin d'extraire du sable d'un champ voisin, pour leurs travaux, ou de déposer leurs pierres, leurs bois, sur des propriétés qui ne leur appartiennent pas.

334. — L'*intérêt spécial* est *discuté*, soit qu'il s'agisse des travaux de l'adjudicataire et qu'il y ait contestation entre l'adjudicataire et l'état, soit qu'il s'agisse de l'indemnité demandée contre l'état ou contre les adjudicataires, par les propriétaires, qui éprouvent un dommage par suite de travaux préparatoires ou de travaux définitifs; soit enfin que l'état veuille faire contribuer les particuliers au prorata de l'avantage qu'ils en retirent, à la confection de travaux, ou qu'il veuille forcer au paiement ceux qui ont consenti à payer une partie de ces travaux.

335. — Le *droit privé* existe, en faveur de l'adjudicataire, qui dépense une partie mobilière

de sa fortune à confectionner les travaux et a droit à en recevoir un juste équivalent, en faveur de ceux dont la propriété éprouve une détérioration quelconque, etc.

336. — Tous les caractères de ma formule se trouvent réunis; nul doute, selon moi, que les travaux publics ne doivent donner lieu au contentieux administratif.

§ II. — *Marchés publics.*

337. — Les marchés nécessaires à la subsistance des armées, en temps de guerre, se rattachent plus intimement encore à l'*intérêt général* que les travaux publics. Les fournitures pour les troupes, même en temps de paix, ou les marchés pour pouvoir exécuter les grands travaux, ne tiennent-ils pas aux intérêts de l'*état nous*, et non de l'*état propriétaire?* Les marchés et fournitures passés au nom de l'état par ses divers agents, offrent donc le premier, le plus essentiel caractère de ma formule, l'*intérêt général.*

338. — L'adjudication, l'exécution, l'interprétation des marchés et fournitures font naître l'*intérêt spécial.*

339. — La *discussion* s'élève entre l'état et les adjudicataires de marchés et fournitures, ou sur les indemnités qu'ils réclament après résiliation

forcée, ou sur la qualité des objets fournis, ou sur le paiement d'après le cahier des charges.

340. — Le *droit privé* est ici le même que pour les travaux publics. L'industrie d'un citoyen, son temps, ses capitaux engagés, tout cela constitue un droit qui ne peut pas être impunément froissé et qui doit ouvrir le recours contentieux.

§ III. — *Trésor public.*

341. — Les mots *trésor public*, en regard de ceux-ci : *banqueroute de l'état*, doivent faire ressortir d'une manière éblouissante l'intérêt général. Le trésor a sa personnalité publique dans le budget. C'est le grand livre où chacun contrôle l'action administrative exercée par un seul dans l'intérêt de tous. Si le trésor est vide, la marine est délabrée, les armées s'affaiblissent, les fonctionnaires se retirent, l'honneur national souffre, le commerce s'éteint, la tranquillité est troublée, le cratère des révolutions fume. Notre grande révolution a pris naissance dans le déficit. Si je me laissais emporter par le désir d'approfondir une matière aussi grave, que de réflexions historiques m'offrirait le mouvement du trésor public chez tous les peuples du monde!

342. — J'en ai dit assez pour établir l'*intérêt général* que je recherchais dans les questions concernant le trésor public. Je serai absolu : je déciderai que

tout ce qui de près ou de loin touche le trésor public, ses dépenses et ses recettes, rentre dans la règle dont la rigueur *devrait* être inflexible. Je dis, *devrait être*, car en matière d'*enregistrement*, *de douanes* et de *contributions indirectes*, le législateur a renvoyé la connaissance des contestations aux tribunaux civils ordinaires.

343. — Les recettes sont le produit des contributions directes, des emprunts, des rentes créés. Les dépenses ont pour objet le paiement des travaux, marchés et fournitures; les sommes dues pour indemnités de dommages occasionés par les travaux ou par des actes d'administration, les arrérages de rentes, les intérêts des emprunts, les traitements des fonctionnaires publics et les pensions.

344. — Ces recettes et ces dépenses offrent toujours au plus haut degré le caractère de l'intérêt général.

345. — *L'intérêt spécial* surgit, lorsqu'on descend dans les détails d'administration pour faire rentrer les recettes et pour liquider les paiements.

346. — Tout ce qui tient : 1° aux débats du trésor entre lui et ses comptables ; 2° à la quotité d'impôt à payer par tel individu; 3° à la constitution de telles rentes, au paiement de tels arrérages ou de tels intérêts; 4° au paiement des traitements, à la liquidation des pensions ; 5° à la

liquidation des sommes dues pour travaux, indemnités ou dommages; 6° au paiement des sommes dues par les communes ou par l'ancienne liste civile et mis par la loi à la charge de l'état, etc., etc., produit cet *intérêt spécial* émanant de l'*intérêt général*.

347. — Ce qui concerne le trésor public se réduit à des sommes payées ou refusées. Celui avec qui l'état est en discussion refuse ou réclame le paiement d'une somme quelconque. Il défend dans tous les cas une partie de sa fortune mobilière. Le *droit privé* est donc attaqué. — Le recours contentieux est ouvert.

§ IV. — *Voirie, police, agriculture, commerce et industrie.*

348. — Les droits sont corrélatifs des devoirs, en matière administrative comme en matière civile.

349. — C'est au pouvoir exécutif à veiller à la sécurité, à la salubrité, à l'ordre, aux intérêts de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Les lois lui en font la plus expresse obligation.

350. — La *voirie*, la *police*, l'*agriculture*, le *commerce* et l'*industrie* tiennent donc à l'*intérêt général*.

351. — L'intérêt spécial revêt mille nuances diverses.

352. — 1° Il s'agit d'autoriser des établissements dont l'odeur, la fumée nuiraient à la salubrité, ou dont l'existence pourrait compromettre la sécurité publique; et même de retirer une concession, attendu l'insalubrité notoire; ou de prescrire le desséchement de marais qui répandent une odeur pestilentielle. L'entretien des travaux faits pour le desséchement de ces marais, nécessite une surveillance quotidienne. 2° Les routes, les canaux, les chemins de fer doivent être libres; les empêchements seraient nuisibles et au trésor et au public. 3° Le décor des villes et leur assainissement prescrivent à une administration sage et vigilante de déterminer les alignements; de créer de vastes places sur lesquelles on fera jaillir des gerbes d'eau si favorables à la circulation d'un air pur. 4° Il est utile de déclarer la vicinalité d'un chemin; l'autorité doit faire supporter une part d'entretien aux exploitations qui le dégradent. 5° Le prix du pain et de la viande, objets de première nécessité, ne peut pas être abandonné à la volonté exclusive des marchands. 6° Il devient nécessaire de fixer la hauteur de deversoirs, de digues, de barrages, ou de retirer des concessions d'usines qui menacent les pays voisins d'inondations continuelles. Il faut ordonner le curage des cours d'eau, prescrire des digues nouvelles et faire supporter à chaque riverain une part contributive de la dépense. 7° Une invention nouvelle ne peut procurer à l'inventeur un droit exclusif

qu'après l'obtention d'une ordonnance royale. 8° Avant la concession d'une mine, des travaux préparatoires de recherches sont indispensables; dans l'acte de concession, il faut concilier les intérêts de l'inventeur et du propriétaire du sol; en certains cas, il est nécessaire de pourvoir à l'assèchement de la mine concédée, et même de retirer la concession; le partage de cette espèce particulière de propriété ne pourra se faire que sous les yeux de l'autorité. 9° L'approvisionnement de la capitale en bois de chauffage nécessite certaines mesures particulières pour l'empilage des bois flottés, etc., etc.

353. — Dans ces différentes positions administratives et bien d'autres que je pourrais signaler, l'*intérêt spécial émanant de l'intérêt général* rencontre, à chaque acte, le froid égoïsme de l'individu qui ne comprend pas la nécessité d'un sacrifice particulier. La discussion s'engage.

354. — Un *droit privé* est-il violé? Telle est la dernière question à résoudre pour constater le *contentieux administratif*;

355. — *Evidemment*, lorsque, voulant user de mon droit absolu de propriétaire, je serai privé de la faculté de construire *sur mon terrain* des ateliers qu'on dit dangereux, insalubres, ou incommodes, ou bien que je serai forcé de démolir ceux que j'aurais construits à grands frais.

356. — *Evidemment*, lorsque, pour opérer un

desséchement, on s'empare de ma propriété, on en change la nature, on m'impose le paiement de certaines sommes pour entretien de travaux, etc., etc.;

357. — *Evidemment*, lorsqu'un procès-verbal m'impute une dégradation de route, de chemin de fer, de canal, etc., etc., et que je suis poursuivi pour être condamné à la réparation du dommage et à l'amende;

358. — *Evidemment*, lorsque l'alignement projeté me force d'abandonner une partie de mon terrain et consacre par avance une espèce d'expropriation, ou bien que de cet alignement il résulte pour moi la nécessité d'acheter une partie de terrain dont je n'avais pas besoin, ou bien enfin, que je me vois forcé de laisser ma maison tomber pierre par pierre sans pouvoir pratiquer le moindre travail confortatif;

359. — *Evidemment*, lorsque la déclaration de vicinalité tend à me priver de la jouissance de ma propriété, jusqu'à l'issue du procès que je dois intenter devant les tribunaux civils, ou que je suis obligé de payer une somme quelconque pour l'entretien d'un chemin vicinal;

360. — *Evidemment*, lorsqu'après avoir acheté un sac de blé trente francs, ou un bœuf cinq cents francs, je suis obligé de débiter mon blé à raison de vingt francs et mon bœuf à raison de quatre cents francs;



361. — *Evidemment*, lorsque les actes de fixation de hauteur de déversoirs, de digues, de barrages, ou le retrait de mes concessions d'usines, ayant pour prétexte le danger des inondations, détruisent des droits acquis par suite de conventions privées ou d'actes administratifs;

362. — *Evidemment*, lorsque pour réparer des digues ou curer des cours d'eau on exige de moi le paiement d'une somme, quelque minime qu'elle soit;

363. — *Evidemment*, lorsqu'on me refuse le brevet qui m'est indispensable pour exploiter mon industrie ou qu'on m'en déclare déchu, faute du paiement d'une somme fixée;

364. — *Evidemment*, lorsque les travaux et les recherches qui précèdent l'obtention d'une concession de mines se font sur mon terrain et m'occasionent un dommage; ou lorsque je m'oppose à une concession qui va me priver de ma propriété du dessous, ou que je veux débattre le montant de l'indemnité que la loi me permet au moins d'espérer, ou bien encore lorsque, concessionnaire, je suis forcé de me livrer à des travaux d'assèchement et qu'on me menace du retrait de ma concession ou de la vente de ma mine;

365 — *Evidemment*, enfin, lorsque le bois qui sert d'approvisionnement à la capitale est empilé sur mon terrain et m'occasione un dommage.

366. — Dans tous ces cas, le droit privé est

violé ; le recours contentieux est ouvert devant les tribunaux administratifs.

367. — Est-ce à dire pour cela que j'entraverai d'une manière définitive l'action administrative, et que ma résistance empêchera les refus d'autorisation, les concessions de mines, les taxes de pain et de viande, etc., etc? Non certainement, mais au moins je pourrai faire entendre publiquement mes moyens d'opposition aux mesures qui blessent mes droits et que paraît exiger l'intérêt général; j'obtiendrai la plus grande somme de garantie qui puisse être accordée en matière administrative.

§ V. — *Exercice des droits politiques.*

368. — L'exercice des droits politiques se rattache de la manière la plus intime à l'*intérêt général*, je dirai plus, à l'organisation sociale. Pour faciliter l'exercice de ces droits, le législateur confie au pouvoir exécutif le soin de préparer la tenue des assemblées électorales par la confection de plusieurs listes.

369. — L'inscription, ou la radiation font naître l'*intérêt spécial*.

370. — Un citoyen demande son inscription, conteste sa radiation ou s'oppose à l'inscription d'un prétendu électeur; voilà la *discussion*.

371. — Le *droit privé*, droit si précieux,

est trop évident pour qu'il puisse être mis en doute.

372. — Toute discussion concernant l'inscription, ou la radiation des citoyens sur les listes électorales donne lieu, dans les cas que la loi n'a pas attribués à l'autorité judiciaire, à un recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

373. — L'exercice des fonctions publiques se rattache aux droits politiques d'une manière secondaire.

374. — J'ai expliqué à mon titre *du pouvoir exécutif pur* dans quels cas la destitution devait produire un recours contentieux.

SECTION III.

Des ordonnances royales intervenues sur demande de concessions, retrait de concessions et plans généraux d'alignements, etc. De leurs effets.

375. — J'ai cru nécessaire de consacrer un paragraphe particulier à cette nature importante d'actes admnistratifs, et de détacher de mes principes généraux quelques observations spéciales.

376. — En lisant les pages qui précèdent, on a vu que je classe dans le contentieux administratif les oppositions aux *concessions* de *mines*, *aux autorisations d'ateliers insalubres de première classe*, *aux ordonnances déterminant un plan général d'aligne-*

ment, *etc.*, *etc.* Mais comment se produit cette opposition ? Dans quel délai doit-elle être présentée? Quand n'est-elle plus recevable? Telles sont les difficultés qui ont paru sérieuses à ceux qui n'ont pas subordonné ces matières exceptionelles aux principes généraux.

377. — Ce n'est pas ici le lieu de traiter de la forme de l'opposition.

378. — Je ne parlerai que du délai et de la recevabilité, positions qui se confondent en une seule.

379. — Je vais d'abord tâcher de bien préciser la question, puis j'essaierai de la résoudre. J'espère être assez heureux pour faire comprendre ma pensée.

380. — *Les ordonnances de concessions sont inattaquables par la voie contentieuse. Ce sont des actes d'administration active au premier chef. On ne peut prendre que la voie gracieuse de supplique au roi.*

381. — Telle est la doctrine qu'on a cherché à faire prévaloir. Voici mon sentiment :

382. — Les ordonnances de concession sont rendues en matière contentieuse, lorsqu'elles blessent des droits privés, ou lorsque la loi a ouvert la voie d'opposition.

383. — Elles ne peuvent être rendues qu'après l'accomplissement de formalités de publicité nom-

breuses et toutes de nature à avertir les personnes intéressées.

384. — Ces formalités une fois accomplies, sans opposition, l'ordonnance est rendue sur l'avis du conseil d'état. Cette ordonnance devient à l'instant même inattaquable par quelle voie que ce soit. Elle crée un droit acquis en faveur de celui qui l'a obtenue, et ce droit ne pourrait lui être enlevé *par la voie contentieuse* qu'autant qu'il manquerait à une des conditions qui lui ont été imposées.

385. — Mais si une seule des formalités voulues n'a pas été accomplie, les tiers intéressés ont le droit de frapper d'opposition l'ordonnance. Leur opposition est un recours contentieux, d'abord parce que la matière est contentieuse, ensuite parce que cette opposition met en péril des droits acquis.

386. — Ce n'est donc que le mode de procéder qui est spécial. La matière est contentieuse ; dès qu'il y a discussion, cette discussion est portée devant les tribunaux administratifs.

387. — Pour repousser cette doctrine, voudrait-on s'étayer de l'obscurité du langage du législateur, de ces mots, *sauf recours au gouvernement, pour être statué sur le rapport du ministre de l'intérieur*, et autres que j'ai signalés dans mon introduction au § *du langage administratif?* Je répondrais que ce défaut de précision dans les

termes des lois, ce vice de langage (qu'on me passe l'expression) du législateur, ne change nullement la nature de chaque matière gracieuse ou contentieuse, que pour un semblable déclassement, il ne faut pas seulement une volonté déguisée, mais une volonté formellement exprimée par le législateur lui-même; que les principes doivent contribuer précisément à faire disparaître les doutes qu'avait fait naître l'ambiguité de certains termes de nos premières lois, et qu'enfin il n'y avait pas, avant 1831, un très grand intérêt à soulever le voile qui couvrait cette partie du droit administratif, parce que la différence entre le conseil d'état jugeant en matière contentieuse, ou le conseil d'état décidant en matière gracieuse, n'était pas assez tranchée pour que le débat doctrinal pût avoir une portée réelle, dans les cas où le conseil d'état était appelé à statuer en premier et en dernier ressort.

388. — Mais aujourd'hui que les matières contentieuses ont obtenu, du pouvoir exécutif, la garantie de la publicité et de la plaidoirie, la classification des matières qui donnent lieu aux ordonnances de concessions puise un immense intérêt dans cette nouvelle procédure.

389. — Qu'on ne pense pas qu'il soit si insolite, si bizarre, si extraordinaire de déclarer une matière contentieuse et de sacrifier des *droits* au silence gardé par la partie intéressée, après l'accomplissement de certaines formalités.

390. — Nos lois civiles nous offrent de nom-

breux exemples d'instructions produisant un semblable résultat.

391. — 1° Le code civil permet de s'opposer au mariage dans certains cas ; c'est un droit important, quelquefois un devoir. Ce droit, ce devoir expirent au moment de la célébration du mariage, si les formalités préliminaires prescrites par le législateur ont été fidèlement remplies.

392. — 2° L'adoption est permise. Il faut suivre des formes. La publicité est une des conditions essentielles. Les tiers intéressés peuvent, pendant l'instruction, contester, notamment l'état moral de l'adoptant ; mais l'adoption prononcée, après l'accomplissement de toutes les formalités, est irrévocable.

393. — 3° Une déclaration de faillite est chose grave, et cependant c'est encore la publicité, l'instruction qui servent d'appel aux parties intéressées; elles ne peuvent plus former opposition, lorsque certains délais sont expirés après que la volonté de la loi a été observée.

394. — 4° Et la séparation de biens, dont les effets sont si dangereux pour les créanciers, elle sera inattaquable, si aucune des nombreuses précautions de publicité et de sincérité n'a été omise.

395. — 5° Enfin, je me rapproche, dans une dernière espèce, du droit administratif. Toutes les formalités qui doivent précéder le jugement d'ex-

propriation ont été accomplies ; les individus expropriés ne peuvent plus critiquer ce jugement qui les dépouille, et lors duquel ils n'ont été appelés que par les affiches, les sons de la caisse ou de la trompe. Mais le jugement a été rendu; l'expropriation est déclarée; il faut veiller à la conservation d'autres droits non moins importants, ceux de créanciers ou d'héritiers inconnus, de vendeurs non payés, etc. C'est encore la publicité résultant d'affiches, d'insertions, de transcription, qui les mettra en demeure, et, si elle a été complète, leur présence aura été supposée; les voies de recours leur seront interdites.

396. — Notre système hypothécaire repose tout entier sur le principe que je recherche en ce moment dans les lois civiles.

397. — Si j'ai multiplié les exemples, c'est pour mieux faire saisir cette vérité, que très souvent les résultats qui semblent iniques aux novateurs en matière administrative, sont acceptés depuis un demi siècle par tous les jurisconsultes.

398. — La raison de ces diverses dispositions législatives est la même que celle qui sert à résoudre les questions de concessions contentieuses par ordonnance. La voici :

399. — Les parties intéressées pouvaient n'être pas toutes connues, et par conséquent toutes appelées. Il fallait donc se servir de la voix publi-

que pour leur faire sommation. La publicité était le seul moyen possible pour atteindre le but ; et si les parties connues à qui on supposait le projet d'user de leurs droits, n'en avaient nullement l'intention, on s'exposait donc à des frais énormes, inutiles, et à des lenteurs incalculables.

400. — Faisant l'application de ces principes et de ces exemples aux ordonnances qui accordent des concessions ou qui déterminent un plan général d'alignement, je dirai : 1° que l'opposition est permise à tout individu devant être blessé dans ses droits par l'ordonnance qui doit intervenir, ou en faveur duquel le droit d'opposition a été ouvert, par une disposition spéciale ; 2° que cette opposition sera jugée en audience publique par le conseil d'état; 3° qu'aucune opposition ne sera plus recevable, après l'accomplissement de toutes les formalités voulues par la loi, et la signature de l'ordonnance, le concessionnaire (si c'est une ordonnance de concession) se conformant aux conditions qui lui sont imposées.

401. — Des ordonnances de concessions sont rendues en matière de changement de noms, d'autorisation d'usines sur un cours d'eau, de mines, de desséchements de marais, d'autorisation d'ateliers insalubres de première classe. Les plans généraux d'alignement sont arrêtés en conseil d'état, et définitivement adoptés par une ordonnance royale.

402. — C'est donc dans ces diverses matières et

autres de même nature que sont applicables les précisions que j'ai cru devoir faire.

Quant aux ordonnances qui prononcent le retrait d'une concession, ou d'une autorisation d'ateliers insalubres de première classe, qui changent la hauteur des déversoirs, digues ou barrages, elles peuvent être frappées d'opposition, si la partie qui a un droit acquis n'est pas appelée individuellement pour défendre ce droit qu'on veut lui enlever.

Section IV.

Interprétation, explication et application des actes administratifs.

403. — Le principe de la séparation des deux pouvoirs, administratif et judiciaire, est incontestable.

Le respect de la chose jugée émanant de l'un de ces pouvoirs, par l'autre pouvoir, n'est plus contesté en théorie. La pratique offre seulement quelques difficultés dont je m'occuperai dans le chapitre suivant.

Cependant, de nombreuses controverses se sont élevées et divisent encore les meilleurs esprits sur la compétence en matière d'interprétation et de discussion d'un *acte administratif*.

A qui appartiendra la décision, lorsqu'il s'agira de *concessions d'usines*, de *marais* ou de *mines*, de

ventes de biens de l'état, de *baux de ces biens mobiliers ou immobiliers*, *d'actes intervenus entre les particuliers et l'administration*, *pour remplacer une expropriation*, enfin *des contrats communaux?*

404. — Si nous ouvrons les auteurs, les recueils, nous sommes affligés de la confusion doctrinale qui règne dans l'examen de toutes ces questions dont la solution doit se rattacher à un principe unique.

405. — Ce principe tient encore à la philologie du droit administratif, dont j'ai si souvent parlé, et qui me paraît de la plus haute importance pour l'intelligence des aspérités de cette matière.

406. — Depuis un demi-siècle que le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire ont été séparés, dans les lois, dans les arrêts, dans les livres, que de fois les mots *acte administratif* ont-ils été employés sans qu'on se soit rendu un compte exact de leur valeur, de leur signification, de leur portée!

407. — Convaincu que la définition de ces deux mots doit précéder le développement de ma pensée sur l'interprétation des actes émanés de l'administration, je me suis demandé:

408. — Quest-ce qu'un *acte administratif?*

C'est un acte émanant du pouvoir qui administre. C'est un acte d'administration.

409. — J'ai déjà expliqué dans quels cas le pouvoir exécutif *gouverne*, dans quels cas il *admi-*

nistre. J'ai même dit dans quels cas ses agens ne représentent que des *droits privés*, lorsque l'état n'est engagé dans la discussion que comme propriétaire de meubles ou d'immeubles, corporels ou incorporels, et qu'il ne s'agit point de l'*état unité nationale.*

410. — Il y a donc une grande différence entre *gouverner*, *administrer* et *régir* des biens et des droits particuliers. Qu'on comprenne cette différence et on se sera promptement rendu compte de ce que l'on doit entendre par ces mots *acte administratif.*

411. — Au pouvoir exécutif seul investi de l'administration active au premier et au second chef appartient le droit d'administrer, de faire des actes d'administration, de faire un *acte administratif.*

412. — Le dogme politique de la séparation des pouvoirs n'a été posé avec tant d'énergie par l'assemblée constituante que pour procurer au pouvoir exécutif une liberté complète d'action dans la direction administrative des intérêts généraux. Tout bon citoyen, qui veut une liberté grande et un pouvoir fort, comprendra qu'à ce principe se rattache la sécurité de tous. Le pouvoir judiciaire peut errer sans danger pour la chose publique; le moindre obstacle à l'action administrative peut entraîner une perturbation irréparable.

413. — Mais pour que ces lois empreintes d'une

pensée si élevée reçoivent leur exécution, pour que ces mots, à qui elles ont imprimé un caractère d'inviolabilité, *acte administratif*, suffisent pour dessaisir la justice ordinaire, la justice habituelle, la justice qu'on est accoutumé à regarder, à tort sans doute, comme la seule et véritable justice, il faut qu'il s'agisse d'un *acte d'administration* nécessité par un besoin d'intérêt général.

J'arrive à l'application.

414. — I. Un traité diplomatique est-il un *acte administratif?*

415. — Non sans doute. C'est un acte de souveraineté émanant du pouvoir exécutif pur. Je le place sur la même ligne qu'un acte législatif. Point de discussions, point de recours, point de réclamations. J'ai développé cette pensée dans mon premier livre.

416. — D'un traité diplomatique résulte-t-il une action contre le trésor de l'état? Cette action est contentieuse, non pas à cause du traité, mais à cause de la matière. Pour faire déclarer l'état débiteur, c'est à l'autorité administrative qu'on doit s'adresser. Ici s'applique ma formule *de l'intérêt spécial émanant de l'intérêt général discuté en contact avec un droit privé.*

417. — De ce traité, au contraire, résulte-t-il au profit d'individus un droit auquel l'état se déclare

complètement étranger? Le débat ne porte pas sur la validité du traité diplomatique. C'est un débat privé. Les tribunaux ordinaires sont seuls compétents. S'arrêterait-on à cette circonstance que l'état détenteur a mis en possession tel individu plutôt que tel autre. Mais cette mise en possession est un acte de pure forme, d'exécution, qui ne peut être considéré comme un acte administratif, qui ne concerne nullement l'*administration*; c'est une remise domaniale à qui de droit; c'est comme une ordonnance d'envoi en possession d'un légataire universel, ne préjugeant rien sur la qualité de l'individu. Que si les prétendans croient trouver dans le traité lui-même un droit exclusif, rien n'est encore là administratif. Les tribunaux appliqueront, il y a plus, interpréteront le traité, qui est la loi, comme ils interpréteraient toute autre loi. C'est leur droit, c'est leur devoir.

418. — II. *L'état est en cause.* Il s'agit de ses bois, de ses domaines. Il faut les vendre, les échanger, les louer, les partager.

419. — Habituellement (et dans beaucoup de cas, des lois le veulent ainsi), ces ventes, ces échanges, ces baux, sont faits par forme d'adjudication publique, devant un fonctionnaire de l'ordre administratif.

420. — Ces actes d'adjudication, de ventes ou

de baux, ces contrats d'échange sont-ils des *actes administratifs ?*

421. — Je n'hésite pas à répondre négativement, car l'intérêt général n'est nullement engagé. Il ne s'agit plus de l'état *unité nationale* dont le trésor par les voies et moyens du budget doit être constamment en mesure de faire face à toutes les éventualités. Le fonctionnaire a rempli les fonctions de notaire ; il a reçu un acte ordinaire, mais il n'a point fait un acte d'administration publique, ce n'est point un acte administratif.

422. — La nouvelle loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique nous offre plusieurs exemples de cette sorte d'actes. Aucun article de cette loi ne parle de la compétence; mais il n'est encore venu à la pensée de personne de vouloir attribuer à l'autorité administrative la connaissance des difficultés nombreuses auxquelles les actes postérieurs au jugement d'expropriation peuvent donner lieu, quoique la loi dise expressément que les contrats peuvent être passés *dans la forme des actes administratifs.* Voici comment celui qui a organisé notre droit administratif, celui-la surtout qui voulait que l'autorité judiciaire. respectât jusqu'à l'ombre d'un *acte administratif* entendait cette question :

423. — « Si le propriétaire consentait à une ces-
» sion amiable, disait Napoléon, dans une note
» de Schœnbrunn, du 29 septembre 1809, et
» qu'on fût d'accord sur le prix, l'expropriation

» aurait lieu par un acte en forme ordinaire passé
» par-devant notaire, ou, si l'on veut, au secré-
» tariat de la préfecture et signé par le cessionnaire.
» *Cet acte, que l'on considère comme un acte*
» *ordinaire, serait justiciable des tribunaux.* »

424. — Ces actes sont donc des *actes reçus par un administrateur dans la forme des actes administratifs*, mais ce ne sont pas des *actes administratifs*.

425. — Et cela, quoique l'état soit éminemment intéressé, puisqu'il s'agit de le rendre propriétaire, ou de le dépouiller de sa propriété.

426. — Que si l'on m'objectait que l'intérêt général est toujours engagé, lorsque la contestation concerne l'état, et que toute contestation judiciaire se résumant en une perte, ou en un gain, en définitive le trésor public éprouvera un avantage ou un déficit, ce qui devra rendre le litige contentieux, d'après mes propres principes ; je répondrai qu'alors toutes les questions de propriété concernant les biens de l'état devraient être portées devant les tribunaux administratifs, ce qui n'a jamais été soutenu et que les principes tels que je les ai posés ne concernent jamais l'état propriétaire.

427. — On oppose enfin le texte des lois qui veulent que le *contentieux des domaines nationaux appartienne aux tribunaux administratifs.*

428. — De ces lois on devrait aussi tirer la

conséquence que toutes les questions de propriété concernant les biens de l'état sont de la compétence de l'autorité administrative, puisqu'on veut comprendre tous les biens de l'état dans cette désignation *biens nationaux*, et que le contentieux relatif à ces biens a été attribué à la juridiction administrative. On n'ose pas aller jusques-là.

429. — Mais ces lois de 1791 à 1802, relatives aux *biens nationaux*, sont des lois purement politiques dont les effets s'étendent, il est vrai, sur l'avenir et ne se bornent pas à l'existence des gouvernements qui les ont promulguées, mais dont l'application doit être restreinte aux objets qui les ont motivées. *La confiscation*, voilà l'origine; *la vente des biens confisqués*, *la sécurité de ces ventes*, voilà l'objet; *biens nationaux*, c'est la dénomination. L'état a donc et ses biens nationaux et ses biens patrimoniaux. La législation ancienne sera applicable aux biens nationaux, jusqu'à ce qu'elle ait été modifiée, mais je ne conçois pas qu'on veuille l'appliquer à la fortune patrimoniale de l'état.

430. — Du reste, à mon chapitre *du conseil de préfecture*, on verra dans quelles limites étroites je restreins le jugement du contentieux en matière de *biens nationaux*.

431. — Le pouvoir exécutif représentant l'état agit en trois qualités différentes : comme *gouvernement*, comme *administrateur* et comme *propriétaire*. Dans le premier cas, il fait un acte du

pouvoir exécutif pur, il gouverne ; dans le second, il fait des *actes administratifs ;* mais lorsqu'il agit comme propriétaire, lorsqu'il traite des biens qu'il possède en cette qualité, il devient simple particulier, et les actes qu'il fait, quelles que soient leurs formes, revêtent le caractère de *conventions privées*.

432. — Le contentieux appartient alors exclusivement aux tribunaux civils.

433. — III. *Ce n'est plus l'état qui est en cause, mais une commune, un établissement public. Les actes intervenus seront-ils considérés comme des* ACTES ADMINISTRATIFS ?

434. — J'ai toujours pensé que le contentieux administratif appartenait à l'administration. Ce principe a été considéré par moi, dans plusieurs circonstances, comme une nécessité d'organisation sociale. La raison qui m'a déterminé, je l'ai dite déjà, je la répète : elle aidera la solution de la proposition particulière dont je m'occupe; *l'intérêt général de l'état doit pouvoir surmonter et vaincre les obstacles de l'égoïsme privé.*

435. — A l'état seul je rattache l'intérêt général.

Les fractionnements du territoire composant des personnes morales, telles que le département, la commune, les établissements publics, nécessi-

tent une surveillance tutélaire de l'état, mais chacune de ces personnes morales ne peut revendiquer comme garantie une juridiction qui n'est réservée au pouvoir exécutif que pour faire respecter un principe éminemment conservateur.

436. — Autant j'ai puisé de force dans ma conviction, pour défendre l'ouvrage de l'assemblée constituante, pour demander le maintien de l'organisation administrative, telle que nous l'a léguée Napoléon, autant je me sentirais faible et désarmé, s'il fallait soutenir, en principe, que dans le contentieux administratif rentre nécessairement tout ce qui concerne la gestion des biens et des intérêts des départements, des communes et des établissements publics.

437. — Ces personnes morales possèdent des biens; elles en achètent; elles en vendent; elles passent des baux; elles font exécuter des travaux; elles consentent des marchés de fournitures. Ces diverses conventions privées, pour plus grande certitude d'une meilleure gestion, se font dans la *forme d'un acte administratif*, et même la plupart de ces conventions ne sont valables qu'autant qu'elles ont reçu l'homologation de l'autorité administrative supérieure; de même que le tuteur d'un mineur a besoin, dans certains cas, et de l'avis du conseil de famille, et de l'homologation du tribunal.

438. — Cette forme, ces homologations, chan-

gent-elles la nature de la convention privée? Impriment-elles à ces conventions le caractère d'*actes administratifs?* Ce serait alors l'accessoire qui entraînerait le principal. Au contraire, ce sont les *actes administratifs en la forme*, qui, au fond, ne sont que des actes de tutelle ordinaire.

439. — On ne réfléchit pas assez à ce principe premier tiré de la nature même des actes administratifs; que l'acte protégé par les lois sur la séparation des pouvoirs ne puise pas sa qualification dans la qualité de la personne qui le reçoit, mais dans la nature de la matière qu'il concerne. Autrement, une foule d'actes judiciaires seraient des actes administratifs; autrement, les actes de l'état civil seraient des actes administratifs, etc., etc.

440. — Une seule difficulté est de nature à provoquer quelques explications particulières, celle concernant les *travaux relatifs aux églises, aux chemins, aux rues*, etc. Je l'examine à mon paragraphe DES CONVENTIONS PRIVÉES.

441. — On abuserait de l'opinion que je viens d'émettre en soutenant que les tribunaux sont compétents pour connaître des demandes d'alignement, du retard apporté par un maire dans la réponse à ces demandes, sous le prétexte qu'il s'agit des intérêts de la ville administrée par ce maire.

442.—Ici revient l'intérêt général dont la surveillance est confiée, en ce cas, au maire. Tout ce qui concerne la grande ou la petite voirie se rattache à cet intérêt général. Le maire est investi, par délégation, d'une partie du pouvoir exécutif, quelquefois même du pouvoir législatif pour les règlements de police. L'alignement ou le refus d'alignement, sont donc des *actes administratifs*.

443. — La conséquence rigoureuse des principes que j'ai posés doit être celle-ci : qu'il s'agisse de dol, de fraude, de lésion, de demande en rescision, de paiement de prix, d'obscurité de l'acte, enfin, de nullité de cet acte en la forme ou au fond, les tribunaux civils ordinaires seront compétents pour en connaître.

444. — IV. Les refus d'un maire, d'un percepteur, d'un directeur, de délivrer les extraits dont parlent les lois civiles ou électorales; seront-ils considérés comme des *actes administratifs* ne pouvant être appréciés que par l'autorité administrative?

445. — Je commence par déclarer, pour que mon opinion ne paraisse pas de nature à compromettre le libre exercice du pouvoir exécutif, que jamais les fonctionnaires publics ne peuvent être forcés, avant qu'on ait obtenu une autorisation supérieure, à donner expédition ou communication

de pièces, documents, arrêtés émanés soit d'eux-mêmes, soit de leurs supérieurs dans l'exercice de leurs fonctions comme agents actifs de l'administration. L'administration ne peut être contrainte à communiquer les archives des divers ministères, des préfectures, sous-préfectures et mairies, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir exécutif pur et de l'administration active.

446. — Mais il faut distinguer les cas où la loi elle-même a constitué les fonctionnaires publics dépositaires, avec mission et obligation de donner des extraits et des expéditions, du cas où la loi ne contenant aucune injonction, les fonctionnaires ont le droit de refuser, sauf, s'il y a abus, à demander l'autorisation de poursuivre, pour obtenir des dommages-intérêts.

447. — Dans le premier cas, les fonctionnaires ne sont pas agents du gouvernement, en ce sens que le gouvernement ait à leur donner tel ou tel ordre et par conséquent doive les placer sous son égide en refusant une autorisation demandée. La nécessité de l'autorisation a pour but de protéger les fonctionnaires contre les vexations particulières que leur susciterait l'exercice de leurs fonctions actives, par suite des dispositions des lois, ou des ordres de leurs supérieurs.

448. — On ne doit donc pas considérer comme acte administratif le refus d'expédition ou d'extrait fait, 1° par un maire, officier de l'état civil ou dépositaire des délibérations du conseil municipal;

2° par le préfet, dépositaire des arrêtés du conseil de préfecture; 3° par un conservateur des hypothèques; 4° par les receveurs de l'enregistrement; 5° par les directeurs des contributions directes, dépositaires des rôles et pièces cadastrales indispensables à un contribuable qui veut présenter une réclamation; 6° par les percepteurs des contributions directes, forcés par la loi, moyennant un salaire déterminé, de délivrer extrait des rôles sur lesquels ils opèrent la rentrée des contributions; 7° par les dépositaires de minutes d'actes argués de faux, et forcés par la loi de procédure de communiquer ces minutes à la justice.

449. —V. Enfin, s'il est vrai de dire que les actes faits par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions administratives, sont des *actes administratifs*, cependant, toutes les fois qu'il y a abus, excès, et par suite dommage, ces *actes administratifs* perdent leur caractère, et les tribunaux civils sont seuls compétents pour accorder les dommages intérêts. L'autorisation doit être demandée, pour que l'abus ou l'excès soient constatés, car il ne peut y avoir abus ou excès dans l'acte d'obéissance ou de nécessité administrative; mais dès que l'autorité supérieure a déclaré qu'elle n'avait pas autorisé le dommage causé, qu'elle en repousse la responsabilité, l'acte du fonctionnaire est un acte privé, ce n'est plus un *acte administratif*.

450. — En résumé, ce n'est pas avec timidité, pour ainsi dire transitoirement, que je reconnais au pouvoir exécutif le droit exclusif d'apprécier la validité des *actes administratifs;* je vais le prouver, de plus fort, en examinant les règles d'interprétation; mais il faut, avant tout, que ce soit véritablement un acte d'*administration*. Là où je reconnais la nécessité de la séparation des pouvoirs, là où je veux éviter tout empiètement du pouvoir judiciaire sur l'action administrative, je ressaisis la pensée de l'assemblée constituante; et les mots *acte administratif* m'offrent le signe de la compétence administrative.

451. — Les mots *acte administratif* étant bien compris, quelles peuvent être les principales difficultés d'*interprétation*, d'*explication* ou d'*application?*

452. — D'abord, gardons-nous de confondre les *actes administratifs* avec la *chose jugée administrativement;* c'est un ordre d'idées tout différent; j'ai consacré un chapitre particulier à cette partie délicate de la compétence administrative.

453. — Je n'ai à m'occuper que des *actes administratifs* dont l'*interprétation*, l'*explication* ou l'*application* produisent une discussion. Cette discussion peut-elle avoir lieu devant les tribunaux

civils, ou est-elle exclusivement réservée aux tribunaux administratifs ?

454. — Le pouvoir judiciaire me paraît incompétent d'une manière absolue. Je n'admets point ce tempérament qui permet aux juges civils d'appliquer ou d'expliquer quand l'*acte administratif* leur paraît clair. Cet acte leur *paraît* clair, et peut-être paraîtrait-il fort obscur à l'autorité administrative? La clarté de l'acte n'est alors qu'un prétexte pour juger. Mais d'ailleurs, les lois qui règlent la séparation des pouvoirs, ont défendu aux juges civils de *connaître* des actes administratifs. Ces juges ne peuvent ni *confirmer*, ni *diminuer* l'autorité, la force, la teneur de ces actes. Ce n'est pas là un principe d'ordre public ordinaire, comme le renvoi qu'ordonne un tribunal de commerce en cas de dénégation d'écriture, le sursis prononcé par un tribunal civil après une inscription de faux, le renvoi à fins civiles sur une question de propriété, cas dans lesquels la jurisprudence et la doctrine ont pu accorder aux juges une espèce de pouvoir facultatif d'appréciation; c'est un principe d'organisation sociale qui tient à l'équilibre des pouvoirs, qui ne permet ni le doute, ni l'examen. Si on doute, qui tranchera ce doute? Si on examine, à qui appartiendra l'examen supérieur ?

455. — Toutes les fois donc qu'un droit réclamé devant les tribunaux civils dérive d'un *acte administratif*, lorsque la validité intrinsèque ou

extrinsèque de cet acte, la valeur de ses expressions, sont contestées par une des parties, le sursis doit être prononcé, le débat doit être porté devant l'autorité administrative compétente.

456. — Je répondrai à ceux qui verraient dans mon opinion matière à discussions puériles de la part de plaideurs de mauvaise foi, causes de lenteurs souvent fâcheuses, qu'il y a rarement des principes d'ordre public qui, dans leur application, n'offrent quelques inconvénients. Il est sans doute inutile d'en citer, ils abondent...

457. — Ne serait-ce pas aussi un inconvénient de changer en question de fait, ce qui doit être une question de principe, de jeter les parties dans une voie qui peut leur occasioner des frais énormes et n'aboutir à aucun résultat? Un tribunal trouve très-clair un acte administratif; la cour royale est de cet avis. La cour de cassation ne partage l'opinion ni du tribunal, ni de la cour. La cour de renvoi, au contraire, revient à l'opinion des magistrats dont la décision a été cassée. Nouveau pourvoi et... Je ne continue pas la série de la procédure; ce que j'ai dit doit suffire pour prouver que, si le principe n'est pas posé et admis dans toute sa sévérité, les plaideurs peuvent être exposés à de bien fâcheuses incertitudes. Et qu'on ne croie pas que je crée à plaisir une espèce chimérique. Dans une affaire, sur laquelle j'ai consulté, une cour royale avait déclaré très-clair (elle avait mille fois raison, au fond), un acte admi-

nistratif que, dans un autre procès entre d'autres parties, un tribunal administratif avait déclaré très-clair dans le sens opposé. Malgré l'évidence du fait, la cour de cassation a cassé l'arrêt de la cour royale à cause d'une décision étrangère au procès qui lui était soumis. Après avoir parcouru plusieurs degrés de juridiction et avoir dépensé plus de trois mille francs en frais, les parties sont maintenant en instance devant le tribunal administratif à qui elles demandent une interprétation.

458. — C'est ainsi que toujours, et surtout en droit administratif, lorsqu'on ne se rattache pas aux principes, comme à une ancre de salut, les opinions flottent incertaines; et pour le plaideur le doute sur la juridiction est une véritable calamité.

459. — Ce n'est pas à dire pour cela que jamais les tribunaux ne pourront faire l'application d'un acte administratif dont l'existence, la validité et le sens seront reconnus par toutes les parties. C'est, au contraire, dans beaucoup d'espèces leur mission nécessaire.

460. — On doit comprendre maintenant combien il devait me paraître important de circonscrire l'expression *acte administratif* dans sa véritable signification. Car l'interprétation qu'est appelée à donner l'autorité administrative aura une très-grande portée, quelquefois même un effet rétroactif, si l'acte avait été entendu en tout autre sens. C'est seulement aux droits acquis résultant

d'actes administratifs faits dans un but et par suite de nécessité d'administration, que cette interprétation doit s'attacher. Toucher, sous prétexte d'interprétation, aux *droits* tels que je les ai définis dans un de mes précédens chapitres, serait un abus intolérable et inutile de l'action administrative.

461. — Le principe que j'ai posé est tellement absolu que je pourrais me dispenser de l'éclairer par des exemples. Je n'en présenterai que quelques-uns à l'attention de mes lecteurs. Que si nous trouvons dans les lois des dispositions formelles qui investissent le pouvoir judiciaire du droit d'apprécier, d'expliquer, d'interpréter tel acte administratif, nous n'aurons nullement à nous en préoccuper, ni à en tirer aucune conséquence. Le déclassement de matière est le voeu du législateur qui n'y a pas vu d'inconvénient. La théorie peut le blâmer, la doctrine pratique adopte la solution législative, comme exception. Ce brocard de palais : *point de principe sans exception*, reçoit ici son application.

462. — Voici quelques exemples :

463. — I. Des décrets et ordonnances ont fait la remise à des communes, à des fabriques, à des établissements publics, de telle et telle nature de biens. Pour ces personnes morales le droit à la propriété de ces biens découle des actes administratifs. L'explication et l'interprétation de ces actes appartient à l'autorité administrative.

464. — II. Un brevet d'invention est accordé par ordonnance royale sans garantie de bénéfice d'invention, si la découverte n'est pas nouvelle. Devant les tribunaux civils on conteste la nouveauté; il ne s'agit point d'interpréter l'ordonnance; les tribunaux civils sont compétents. Mais l'ordonnance n'est accordée qu'à la condition de payer une certaine somme dans tel délai. La question de savoir si la somme a été payée, si elle l'a été en temps utile, sera appréciée par l'administration.

465. — III. L'autorité administrative a seule le droit d'accorder des autorisations de constructions d'usines, de faire des règlements d'eau. Toute difficulté sur l'étendue de la concession, sur les termes des règlements doit lui être soumise.

466. — Il est également défendu aux tribunaux de s'opposer à l'exploitation d'une mine, ou de prononcer le retrait de la concession. Mais la loi offre ici un cas de déclassement quand elle permet aux tribunaux de juger les difficultés de délimitations qui s'élèvent entre des propriétaires de mines limitrophes.

467. — IV. J'ai déjà parlé de l'expropriation pour cause d'utilité publique. J'éprouve le besoin de combattre une opinion qui a fait de rapides progrès depuis deux années et qui me paraît contrarier essentiellement le principe de l'interprétation des actes administratifs.

468. — La procédure d'expropriation se divise en deux parties distinctes, dont l'une appartient à l'autorité administrative et l'autre à l'autorité judiciaire.

469. — Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont chargés de tout ce qui précède le jugement d'expropriation, même par la voie gracieuse, car la loi interdit le recours au conseil d'état contre un acte administratif qui offrait tous les caractères du contentieux.

470. — A dater de la requête présentée au tribunal, rien n'est plus administratif, tout est judiciaire, même les actes qui ont la semblance administrative, qui sont reçus dans la forme administrative.

471. — Il y eut un débat très-vif aux deux chambres lorsqu'il s'agît de fixer le pouvoir du juge à qui l'expropriation serait demandée. De nombreux orateurs, tels que MM. Mauguin, Baude, Teste, s'élevèrent avec énergie contre tout examen de l'instruction administrative qui ne devait, selon eux, appartenir qu'à l'autorité administrative. Ce qu'il y a de remarquable, c'est qu'ils invoquaient tous le principe de l'assemblée constituante. Mais à la Chambre des Pairs, les voix éloquentes des Portalis et des Tripier l'emportèrent. On accorda aux tribunaux le droit d'*examen*. On ne voulut pas qu'ils fussent réduits à homologuer purement et simplement l'instruction administrative. Ce fut donc une exception et une exception grave au

principe généralement admis même par les honorables pairs qui avaient insisté pour obtenir cette exception.

472. — Quel est ce droit d'examen, voilà le point de la difficulté? A-t-on voulu que le pouvoir judiciaire analysant chacun des actes du pouvoir administratif, en critiquât la forme et pût en prononcer l'annulation? Ainsi entendue l'exception serait fatale. Elle transporterait l'administration dans les tribunaux. Il y a plus, elle les investirait du droit éxhorbitant d'annuler même un acte législatif. Les discussions qui ont eu lieu, les observations des commissaires du roi, démontrent, selon moi, jusqu'à l'évidence que telle n'a pas été la pensée du législateur.

473. — Le seul pouvoir accordé aux tribunaux est celui-ci : « la loi prescrit l'accomplissement de » telles et telles formalités administratives. Ont-» elles été remplies? *Oui ;* l'expropriation est pro-» noncée; *non ;* elle est refusée. »

474. — Mais que le tribunal puisse venir critiquer le mode d'action, la forme de l'acte, la composition des commissions, la validité de l'ordonnance royale, la capacité du fonctionnaire qui a remplacé le préfet par délégation, compter le nombre de boules qu'a obtenu une loi d'expropriation, écouter les sons de la trompe ou compter les coups de la caisse, apprécier les excuses du maire qui a été remplacé dans la commission par

un adjoint, etc., etc.; je ne l'admettrai jamais, et j'ose même dire que cette doctrine est dangereuse.

475. — Je dois répondre à une objection qui ne m'a point paru sérieuse. Voici cette objection : « la » loi a exigé l'accomplissement de certaines forma- » lités, si ces formalités ne sont pas légalement ob- » servées, elles n'existent pas. »

476. — Je veux bien admettre pour un moment cette doctrine allemande, que j'ai si souvent repoussée dans mes travaux sur la procédure, qu'un jugement nul d'une nullité substantielle sera considéré comme non existant; mais quel est le pouvoir qui pourra se permettre de déclarer que la nullité substantielle existe?

477. — Dans quel article de la loi sur l'expropriation trouve-t-on cette nouvelle règle subversive des règles reçues, admises, consacrées par une longue expérience; qu'au pouvoir qui a fait un acte n'appartient plus le droit de le déclarer nul ou valable?

478. — A-t-on donc voulu se jouer de l'autorité administrative en lui confiant le soin de faire tous les actes préparatoires, sauf à les faire annuler par l'autorité judiciaire? Si on voulait renouveler cette anomalie si étrange de la loi sur les élections, il fallait avoir le courage de le dire, en déclarant que l'appel de tous les actes administratifs serait porté à la cour royale, car il était au moins de bienséance que les actes des préfets et

des ministres ne fussent pas annulables par un tribunal de première instance.

479. — On ne l'a pas dit, on n'a pas voulu le dire et on a agi sagement.

480. — Si donc un des actes administratifs paraît à ceux qui sont compris dans l'extrait du préfet entaché de nullité, ils auront le droit de se pourvoir devant le conseil d'état par voie contentieuse pour se plaindre d'un excès de pouvoir administratif; le tribunal aura aussi le droit de surseoir à la demande d'expropriation sur le vu du recours, et tout rentrera dans l'ordre rationel et légal des compétences; et surtout, sera respectée cette séparation des deux pouvoirs à laquelle on doit attacher tant d'importance.

481. — Il me reste une dernière observation à faire pour compléter ce que j'avais à dire de l'interprétation des actes administratifs.

482. — Je ne pense pas que les tribunaux dans une matière essentiellement judiciaire doivent s'arrêter devant l'existence d'un prétendu *acte administratif*. Ce n'est pas de sa forme, ce n'est pas du titre de celui qui l'a reçu, mais c'est de la nature de la matière elle-même que l'acte tire son nom d'*acte administratif*. Lorsque cette matière est judiciaire, qu'aucun article de loi ne l'a déclassée pour la rendre contentieuse administrative, il ne peut pas exister d'*acte administratif*. Un conflit est la

seule voie légale pour dessaisir l'autorité judiciaire.

483. — Comment en serait-il autrement, quand il est unanimement admis que les tribunaux judiciaires et même administratifs ont le droit de refuser l'application d'une ordonnance royale illégalement rendue ?

Section V.

Déclassement de matières. — Matières gracieuses qui ont été déclarées contentieuses.

484. — Je réserve pour mon chapitre de la séparation des pouvoirs les matières qui ont été enlevées à l'autorité judiciaire. Je n'indiquerai ici que celles qui, de gracieuses, ont été déclarées contentieuses. Déjà, à la fin de mon chapitre de l'administration active au premier chef, j'ai parlé des diverses matières que le législateur avait dépouillées de leur caractère contentieux pour les rattacher au pouvoir gracieux.

485. — Ce ne sont plus des *droits privés, discutés, en contact avèc un intérêt spécial émanant de l'intérêt général.* Ce sont des *intérêts* qui ont été élevés au rang de *droits* et auxquels on a accordé les mêmes garanties.

I. *Excès de pouvoir.*

486. — Je ne parle pas des *excès de pouvoir* en matière contentieuse (il est par trop évident qu'alors le recours contentieux ne peut être contesté), mais des *excès de pouvoir* en matière gracieuse. Le doute pouvait naître de ce qu'il semblait qu'il fallût s'en rapporter aux agents supérieurs de l'administration active, et au chef du pouvoir exécutif lui-même, au Roi, du soin de renfermer chaque autorité dans les limites qui lui sont tracées par les lois, ordonnances ou règlements; mais l'importance des règles de compétence a prévalu. Les intérêts débattus devant l'administration active au premier chef, sont assez graves, pour qu'au moins la partie intéressée soit autorisée à faire entendre publiquement ses plaintes contre le fonctionnaire qui a rejeté ses réclamations au mépris des formes ou qui a usurpé le droit de les apprécier. Ainsi, tout excès de pouvoir peut être attaqué par recours contentieux devant le conseil d'état.

487. — Je citerai, entre mille espèces que l'action administrative peut faire naître, les premières qui se présentent à mon esprit.

1° Je demande au préfet une remise de contributions pour ravages de grêle ou d'inondation. Le préfet me renvoie devant le conseil de préfecture, attendu que ma demande est, selon lui, contentieuse;

2° Le conseil de préfecture, saisi d'une demande en remise, la décide comme tribunal administratif;

3° Le préfet annule une délibération d'un conseil municipal règlant *légalement* le mode d'administration des biens communaux;

4° Un préfet prend un arrêté de police municipale;

5° Un conseil général détermine la direction d'un chemin vicinal de grande communication, sans avoir pris préalablement l'avis des conseils municipaux des communes qui doivent contribuer à la construction et à l'entretien de ce chemin;

6° Une ordonnance royale qui devait être rendue dans la forme des règlements d'administration publique, a été rendue sans que le conseil d'état ait donné son avis.

488. — Le recours contentieux est admis contre ces divers actes entachés d'excès de pouvoir ou d'illégalité.

II. *Saillies, balcons, etc.*

489. — Personne n'a droit, sans la permission de l'autorité administrative, à avancer sur la rue des saillies, des balcons, des étendoirs de dégraissage. Le domaine public des routes, chemins, rues et canaux, comprend la propriété du dessus

et du dessous, comme tout autre domaine, et cependant (à Paris seulement) les tribunaux administratifs ont été déclarés compétents pour connaître du refus d'autorisation de l'administration active au premier chef. Un recours contentieux a été ouvert.

III. *Ateliers insalubres.*

490. — J'ai dit comment le refus d'autoriser l'établissement d'un atelier insalubre, dangereux, ou incommode, touchant au droit absolu de propriété, constituait un acte de l'administration active au second chef; mais ce que l'intérêt général peut exiger, l'intérêt particulier est sans mission pour le demander. Ainsi, je suis maître absolu de ma chose, pourvu que je ne vous occasione pas un *dommage matériel.* En établissant un commerce auprès du vôtre, en vous faisant une concurrence étendue, je vous porterai un préjudice réel, mais ce ne sera pas un dommage matériel, et vous ne pourrez m'intenter aucune action restrictive de mon droit. Ainsi le veut le principe de la liberté illimitée de l'industrie.

491. — Les voisins de celui qui se propose d'élever un atelier insalubre, dangereux, ou incommode, quoiqu'ils aient souvent un intérêt immense à s'opposer à un voisinage aussi malencontreux, ne pourraient pas trouver une voie d'action dans les principes de compétence administrative, parce

que l'acte du fabricant industriel ne touche pas un *droit*. Cependant, le législateur a compris que c'était le cas d'assimiler l'*intérêt* au *droit*, et les voisins sont admis à porter leur recours devant les tribunaux administratifs.

TITRE TROISIÈME.

SÉPARATION DES POUVOIRS ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE.

Observations générales.

492. — La séparation des pouvoirs est, à mes yeux, un dogme constitutionnel d'un ordre aussi élevé que la liberté individuelle et les principes d'égalité. Il ne suffit pas d'être libres et égaux; il faut que le pouvoir qui nous représente tous, qui surveille les actions individuelles dans l'intérêt de tous, soit fort, énergique et libre, aussi lui, dans ses mouvements, dans son action.

493. — L'autorité administrative et l'autorité judiciaire ont une sphère d'action toute différente; je ne répéterai pas ici ce que j'ai dit dans mon introduction, pour démontrer que l'ordre social serait menacé d'un bouleversement, le jour où l'un des pouvoirs, dans son mouvement de gravitation, heurterait l'autre pouvoir. Je prends le principe

comme démontré, acquis à la science, et je vais en tirer les conséquences.

494. — Chacune des compétences judiciaire ou administrative étant déterminée par des lois ou par la nature des matières, les limites de l'une doivent arrêter l'action de l'autre. Si l'immixtion des deux compétences est le signe précurseur d'un trouble dans l'organisation sociale, j'oserai dire que ces limites sont infranchissables.

495. — De ce principe absolu et d'ordre public, je déduirai trois conséquences très rigoureuses :

496. — *La première*, que lorsqu'une contestation de la compétence exclusive de l'un des pouvoirs est portée devant l'autre pouvoir, celui-ci doit refuser d'en connaître et renvoyer, même d'office, les parties devant l'autorité compétente.

497. — *La seconde*, que tout incident qui naît devant une des autorités, à l'occasion d'une contestation dont elle est saisie, doit être renvoyé à l'instant même à l'autre autorité, si cet incident est de la compétence de cette dernière ; c'est ce que j'appellerai la *divisibilité de compétence.*

498. — *La troisième*, qu'il n'est permis à aucune autorité ni aux particuliers de troubler, ni de modifier l'économie de ces compétences, qui se rattache à l'équilibre de la société. J'expliquerai ce principe sous la rubrique, *dérogation à l'ordre des juridictions.*

499. — Je dirai quelques mots d'un préalalable

imposé, dans certains cas, aux particuliers qui veulent intenter une action contre l'état.

I. *Renvoi pour incompétence.*

500. — L'incompétence de chacune des autorités est matérielle, d'ordre public ; j'ajouterai, pour être plus énergique, d'*incompatibilité*.

501. — Lors donc que l'autorité administrative ou l'autorité judiciaire sont saisies d'une contestation qui sort des limites de leur compétence respective, elles doivent se dessaisir et renvoyer les parties à se pourvoir devant qui de droit.

502. — Il importe peu que les parties demandent ou non ce renvoi. Consentiraient-elles à être jugées par l'autorité incompétente? celle-ci n'en doit pas moins refuser, d'office, de connaître de la contestation.

503 — Le renvoi devrait aussi être prononcé, lors même que le pouvoir, véritablement compétent, aurait déjà déclaré son incompétence.

504. — Ainsi :

1° Un particulier intente devant les tribunaux civils une action en indemnité contre un entrepreneur de travaux publics, à raison de l'extraction de matériaux opérée dans son champ, conformément au devis. Le tribunal saisi de cette demande doit, sur la demande de l'une des parties, ou d'office, se déclarer incompétent.

2° Une commune se prétend propriétaire de droits d'usage dans les bois d'un particulier. Elle s'adresse à l'autorité administrative pour faire reconnaître l'existence de ces droits d'usage; l'autorité administrative est tenue de renvoyer les parties devant les tribunaux civils, la contestation étant purement judiciaire, etc., etc.

II. *Divisibilité de compétence.*

505. — Du principe déjà posé que l'incompétence de chacune des autorités est matérielle et d'ordre public, il suit encore qu'aucun évènement ou incident ne peuvent étendre ou modifier leur compétence, et l'attribuer *momentanément*, ni *accidentellement* de l'une à l'autre autorité.

506. — Lorsqu'une contestation judiciaire fait naître un incident du domaine du pouvoir administratif, l'instruction est arrêtée, non pas que l'autorité judiciaire doive se dessaisir, mais elle doit surseoir. La règle est la même pour les incidents dans les contestations administratives.

507. — Il y a d'autres cas dans lesquels chacun des pouvoirs peut rendre sa décision sans toucher ni préjuger la question sur laquelle il lui est défendu de prononcer; alors il décide, et sa décision n'est jamais préjudicielle pour l'autre pouvoir. Chacun est resté dans sa sphère. Au chapitre *du respect de la chose jugée par l'une ou par l'autre autorité*, je donnerai à cette position

SPÉCIMEN

DE

L'ENSEMBLE DE L'OUVRAGE.

L'OUVRAGE COMPLET COMPRENDRA :

I. Une INTRODUCTION historique et critique contenant un paragraphe spécial sur les vices du langage administratif.

II. Une PREMIÈRE PARTIE consacrée,

1° Aux principes de compétence;

2° Aux diverses juridictions administratives, gracieuses et contentieuses.

Voici le sommaire de l'introduction, et de cette première partie.

SOMMAIRE DE L'INTRODUCTION.

LIVRE PREMIER.

COMPÉTENCE.

Observations préliminaires sur la compétence administrative.

LIVRE DEUXIÈME.

JURIDICTION.

Observations préliminaires sur la juridiction.

III. Une SECONDE PARTIE, dans laquelle l'auteur a cité et examiné toutes les lois, ordonnances et arrêts du conseil d'état et les opinions d'auteurs sur les questions de compétence et de juridiction.

Voici QUELQUES UNES *des principales questions traitées dans cette seconde partie et un spécimen des notes qui offriront le tableau de la législation, de la jurisprudence du conseil et de l'opinion de tous les auteurs.*

Questions.

1° Les préfets peuvent-ils faire directement, ou après avis donné au maire, les règlements de police municipale?

2° Dans quels cas les difficultés d'exécution des traités diplomatiques peuvent-elles donner lieu à une discussion contentieuse?

3° Toute discussion contentieuse est-elle interdite en cas d'extradition demandée ou refusée, ou en cas d'expulsion d'un étranger?

4° Après la nomination d'un fonctionnaire public, peut-il y avoir refus d'installation dans le corps au sein duquel est appelé le citoyen nommé?

5° Lorsqu'il y a eu installation, la nomination peut-elle être critiquée par un individu ayant intérêt à faire tomber l'acte auquel a coopéré le fonctionnaire dont on attaque la nomination comme illégale?

6° Le refus de nommer le candidat présenté par un officier ministériel, peut-il donner lieu à un recours contentieux devant le conseil d'état?

7° Les officiers ministériels peuvent-ils être destitués?

8° Depuis les lois du 18 juillet 1837 et 10 mai 1838, les actes de tutelle préfectoraux, ministériels ou par ordonnance royale ne peuvent-ils donner lieu à aucun recours?

9° Un tiers peut-il se pourvoir par le recours contentieux contre la décision ministérielle qui refuse d'insérer au budget d'une commune, d'un département ou de l'état, le montant de sa créance?

10° L'appréciation des dommages causés à une propriété particulière par des travaux publics légalement autorisés, rentre-t-elle dans le contentieux administratif, ou bien dans la compétence judiciaire?

11° Lorsqu'il y a dépossession d'une propriété immobilière dans un cas de force majeure et sans expropriation préalable, l'indemnité due au propriétaire dépossédé doit-elle être fixée par les tribunaux administratifs, ou bien par le jury d'expropriation?

12° Le contentieux relatif aux travaux communaux appartient-il à l'administration ou aux tribunaux ?

Quid des conventions privées qui interviennent entre des particuliers et des départements, communes ou établissements publics, pour adjudications, marchés ou fournitures.

13° A quel pouvoir appartiennent les discussions sur la validité, sur les effets et sur l'exécution des baux administratifs ?

14° Lorsque la négligence ou l'impéritie de l'autorité administrative occasionent un préjudice réel à un individu, celui-ci peut-il réclamer des dommages contre l'état, contre un département, contre une commune ?

En cas d'affirmative, quelle est l'autorité appelée à les apprécier ?

15° A qui appartient la compétence en matière de contraventions relatives aux chemins vicinaux ? Est-ce aux tribunaux ? Est-ce à l'autorité administrative ?

16° Le pouvoir exécutif peut-il créer des commissions spéciales pour juger certaines contestations. En cas d'affirmative, cette faculté de délégation est-elle restreinte au premier degré de juridiction ?

. . . .

. . . .

Notes.

§ II... — *Faveurs et gratifications.*

130. (1)

MM. DE CORMENIN.
- 4e édit. v° *pensions*, T. 3, pag. 373.
- 5e édit. v° *pensions*, T. 2, pag. 386 et appendice. V° *pensions*, p. 100.

FOUCART. — T. 2, p. 201, n° 222.

DE GÉRANDO. — T. 1. CCLXXV et suiv., pag. 329.

LERAT DE MAGNITOT ET HUARD DE LAMARRE. — V° *pensions*, T. 2, pag. 339.

CHEVALIER. — V° *pensions*, T. 2, pag. 210 et SUPPLÉMENT. V° *pensions*, pag. 121.

Ces principes s'appliquent :

1° Aux pensions des magistrats.
Cons. d'état. 17 juillet 1822. — Moreau.
Idem. 16 décembre 1835. — Barrière de Labenne.
Idem. 6 décembre 1820. — Anfrye.

2° Aux pensions des ministres du culte catholique.
Cons. d'état. 13 août 1823. — Martin

3° Aux pensions militaires et de la marine.
8 janvier 1836. — Barjon, C. le min. de la guerre.

(1) Ce numéro correspond au numéro des principes.

4° Aux pensions des anciens officiers des armées royales.
Cons. d'état. 6 juin 1830. — Delaroche-Poucié.
5° Aux pensions des divers fonctionnaires de l'ordre administratif.
Cons d'état. 20 février 1822. — Paris.
6° Aux pensions des employés de diverses administrations publiques.
Cons d'état. 20 juin 1821. — Vives.
Idem. 7 mars 1821. — Ducros.
Idem. 8 août 1834. — Bordet.
Idem. 26 mars 1823. — Dame Bryère, C. le min. des fin.
Idem. 21 novembre 1839. — Finot, C. le min. des financ.
Idem. 21 avril 1836. — Mozard aîné, C. le min. des fin.
Idem. 23 mars 1836. — héritiers Duval, C. le min. des fin.
7° Aux pensions des membres de la cour des comptes.
Cons. d'état. 8 mai 1822. — Goblet de Beaulieux, C. le min. des finances.
8° Aux pensions des veuves des fonctionnaires et employés civils ou militaires.
Cons. d'état. 26 mars 1823. — d'Amécourt.
Idem. 17 juin 1820. — Grattery, veuve Thiebault.

Voir le n° 317 ci-après.

Voir aussi les nombreux arrêts du conseil d'état qui reconnaissent implicitement l'admissibilité du recours contentieux, en statuant, au fond, sur les réclamations relatives aux liquidations faites par les ministres.

. . . .

IV. Une TROISIÈME PARTIE, dans laquelle l'auteur reproduit ses principes de compétence et de juridiction sous la forme alphabétique des matières, avec un simple renvoi aux pages et aux numéros de l'ouvrage.

Spécimen d'un des mots de cette partie.

EAUX.

SECT. I. — COMPÉTENCE.

Dans cette matière, l'une des plus usuelles et des plus importantes du droit administratif, la décision appartient à l'autorité administrative, ou à l'autorité judiciaire.

§ Ier — COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE.

Les espèces soumises à la compétence administrative, présentent tantôt le *caractère de matières gracieuses*, tantôt le *caractère de matières contentieuses*.

I. *Compétence gracieuse.*

Elle embrasse :

1° Les concessions de moulins ou usines sur les cours d'eau navigables ou non navigables. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . . . (1).

2° Les concessions de prise d'eau sur les rivières navigables. Ire part. p. . . n° . . . IIme part., p. . . n° . .

3° Les règlements d'eau sur les rivières non navigables ni flottables, quand aucun droit n'a été acquis par convention ou par prescription. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . . .

II. *Déclassement du contentieux en gracieux.*

On doit considérer comme déclassement du contentieux en gracieux :

1° Les règlements d'eau sur les rivières non navigables, lorsque des droits ont été acquis par suite de conventions privées ou par la possession. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

2° Le curage des rivières non navigables ni flottables. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

3° La déclaration de navigabilité, qui prive les riverains des droits de pêche et les convertit en une simple indemnité. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

III. *Compétence contentieuse.*

Elle embrasse :

1° L'interprétation des titres de concession sur les rivières navigables ou flottables. Cette interprétation touche alors un droit acquis. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

Il en est de même pour les rivières non navigables ni flottables, s'il y a doute, obscurité ou insuffisance dans les termes de l'acte. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

2° Le retrait de concessions de moulins ou usines pour grands dangers d'inondation (comme pour les ateliers insalubres de 1re classe qui présentent des dangers). Ire part., p. . . n° . . . IIme part., p. . . n° . .

Ou pour inexécution des conditions imposées, que la rivière soit navigable ou non navigable. Ire part., p. . . n° . . . IIme part., p. . . n° . . .

3° Les nouvelles fixations de hauteurs de déversoirs, de digues, de barrages, etc. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

4° L'opposition à des concessions de moulins ou usines (comme pour les ateliers insalubres de 1re classe), de la part d'usiniers dont les droits pourraient être blessés par la concession. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

(1) On ne pouvait pas indiquer, dans ce spécimen, les pages et les n°s, parce que l'ouvrage n'est pas complètement imprimé.

Mais l'opposition doit être formée avant l'ordonnance de concession, car après que l'ordonnance a été rendue, et que toutes les formalités ont été accomplies, il n'y a plus d'opposition possible. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

Cependant on peut toujours, même après l'ordonnance, intenter toute action judiciaire relative aux dommages causés par l'existence de l'usine, ou à la violation des conventions privées intervenues entre les parties. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

5° Toute difficulté sur la répartition des impôts ou dépenses pour entretien de digues, curage, réparations des cours d'eau navigables ou non navigables. Ire part., p. . . n° . . IIme part, p. . . n° . .

§ II. — Compétence judiciaire.

Elle comprend :

I. *En premier lieu*, toutes les questions :

1° De conventions privées. Ire part, p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

2° De droits résultant de la possession. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . . .

3° De dommages réels, matériels. Ire part. p. . . . n° . . . IIme part., p. . . n° . . .

4° De règlements d'eau (conformément à l'art. 645 du code civil), en l'absence de tout règlement administratif. Ire part, p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

Les tribunaux doivent respecter l'acte administratif, s'il en existe un, mais, par le fait, ils peuvent le rendre inutile, par exemple, en ordonnant la destruction d'un barrage construit sur la propriété d'autrui, ou le paiement d'une somme par jour, tant qu'existera l'usine, si elle occasione un dommage réel et continu. Il en est de même pour les ateliers insalubres. Ire part, p. . n° . . IIme part., p. . . n° . .

II. *En second lieu*, la répression des infractions aux règlements des eaux, et aux défenses de constructions d'usines sur les cours d'eau non navigables ni flottables. Ire part., p. . n° . . IIme part., p. . n° . .

Sect. II. — JURIDICTION.

La juridiction administrative est gracieuse ou contentieuse.

§ I. — Juridiction gracieuse.

Elle s'exerce par le Roi, sur l'avis du conseil d'état, après instruction faite par le préfet et le ministre.

La juridiction du Roi, sur l'avis du conseil d'état, embrasse :

1° Les concessions de moulins et usines sur les cours d'eau navigables ou non navigables. Ire part., p. . . n° . . . IIme part., p. . . n° . . .

2° Les concessions de prises d'eau sur les rivières navigables ou flottables. Ire part., p. . . n° . . IIme part, p. . . n° . .

3° Les règlements d'eau sur les rivières non navigables ni flottables. Ire part., p. . . n° . . IIme part, p. . . n° . .

§ II. — Juridiction contentieuse.

La juridiction contentieuse est exercée, 1° par le conseil d'état; 2° par le conseil de préfecture.

I. *Conseil d'état.*

De là, qu'en cette matière, tout émane en définitive du pouvoir royal il suit que le conseil d'état est appelé à connaître, après instruction du préfet et du ministre :

1° De l'interprétation des ordonnances de concession ou de règlement d'eau. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . . .

2° Du retrait des concessions. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . . .

3° De l'opposition aux concessions. Ire part., p. . . n° . . IIme part., . . n° . .

II. *Conseil de préfecture.*

Le conseil de préfecture prononce:

1° Sur les difficultés relatives à la répartition et au paiement des taxes pour l'entretien, le curage et les réparations des cours d'eau, parce que ce sont là des espèces de contributions. Ire part, p. . . n° . . IIme part, p. . . n° . .

2° Sur la répression des contraventions de grande voirie, commises sur les cours d'eau navigables ou flottables; il prononce la destruction des usines construites sans autorisation, et les amendes encourues. Ire part., p. . . n° . . IIme part., p. . . n° . .

. . . .

V. 1° Une table chronologique des lois, ordonnances et arrêts; 2° une table alphabétique des noms des parties qui ont figuré dans les ordonnances et arrêts; 3° une table alphabétique des matières.

L'auteur a désiré réunir, dans son introduction et dans les diverses parties de son livre, la critique, la théorie et la pratique....

---

particulière les développements dont elle est susceptible.

508. — Enfin, lorsqu'une même affaire présente à juger deux questions principales ; l'une administrative et l'autre judiciaire, la compétence se divise : la première de ces questions doit être portée devant l'autorité administrative et la seconde devant les tribunaux.

509. — Quelques exemples feront facilement saisir ces principes de *divisibilité de compétence.*

510. — *Premier cas.* — 1° L'autorité administrative est saisie d'une contestation relative à un marché passé par l'état. Le fournisseur présente une pièce qu'il prétend être émanée du ministre. Le ministre soutient que cette pièce est fausse. Le faux est un incident purement civil, quelquefois même criminel. L'autorité administrative surseoit à statuer.

2° L'autorité judiciaire est prête à statuer sur une question de propriété entre deux particuliers, lorsque l'un d'eux oppose les termes de sa vente, qui est une adjudication de biens nationaux. La déclaration des termes de la vente ne peut être faite que par l'autorité administrative. L'autorité judiciaire prononce le sursis.

511. — *Deuxième cas.* — Dans une instance judiciaire en résolution d'une vente d'immeubles et en restitution de fruits, introduite par un vendeur non payé contre l'état, comme tiers déten-

teur, le trésor oppose les diverses déchéances établies par les lois des finances contre ses créanciers. Les tribunaux ne seront pas tenus de surseoir jusqu'à ce qu'il ait été statué sur ces exceptions par l'autorité administrative; ils prononceront sur la demande en résolution; ils pourront aussi ordonner la restitution des fruits et procéder à la liquidation, en réservant au trésor le droit de faire statuer ultérieurement et par voie administrative sur la déchéance.

512. — *Troisième cas.* — 1° A l'autorité administrative appartient le droit de régler tout ce qui touche à l'alignement, à la déclaration de vicinalité de chemins; mais ce qui concerne la propriété du terrain compris dans l'alignement, ou du terrain sur lequel le public est maintenu en jouissance, ressortit exclusivement de l'autorité judiciaire.

2° L'autorité administrative est chargée de réprimer les contraventions de grande voirie, d'ordonner la destruction des ouvrages qui nuisent à la libre circulation; mais à l'autorité judiciaire est réservé le droit de prononcer, pour délits ou voies de fait, des peines corporelles ou des dommages-intérêts.

3° En matière administrative, comme en matière civile ordinaire, la garantie ne doit pas être portée devant le tribunal compétent sur le fond, mais incompétent à l'égard du garant. Ainsi, l'adjudicataire ne pourra pas appeler, de-

vant les tribunaux administratifs, son sous-traitant, sur le motif que c'est ce sous-traitant qui, ayant fourni du mauvais fer, du mauvais bois, est passible des mal-façons.

513. — Il serait facile de multiplier ces exemples; mais ceux que nous venons d'indiquer suffiront pour éclairer des principes, qui sont d'ailleurs assez évidents par eux-mêmes et dont l'application seule a pu offrir quelques difficultés.

III. *Dérogation à l'ordre des juridictions.*

514. — La séparation des pouvoirs administratif et judiciaire étant d'ordre constitutionnel, il est évident qu'aucun de ces pouvoirs ne pourra se permettre ni autoriser aucune dérogation à l'ordre des juridictions.

515. — Le pouvoir administratif, appelé à pourvoir à l'exécution des lois, peut errer sur l'étendue de son droit en dérogeant, par un règlement, à l'ordre des juridictions. On ne tiendra aucun compte de son erreur.

516. — Ainsi, les tribunaux administratifs eux-mêmes ont déclaré illégale une ordonnance royale qui leur attribuait la connaissance d'une contestation essentiellement judiciaire. Ils ont fait preuve de bon sens et d'indépendance, de cette indépendance compatible avec leur position spéciale.

517. — La loi seule (à la loi tout est permis dans les limites de la constitution), la loi seule peut décider que telle matière judiciaire sera jugée par les tribunaux administratifs, ou que telle matière administrative sera jugée par les tribunaux judiciaires.

518. — A plus forte raison, les agents de l'état, ou les particuliers, ne peuvent-ils jamais, par des conventions privées, déroger à l'ordre des juridictions. Ici s'applique la maxime fort sage : *privatorum pactis juri publico derogari non potest.* Quelles que soient les énonciations qui aient été insérées dans des cahiers de charges d'administrations publiques ou dans de simples conventions passées entre particuliers, l'ordre des juridictions n'en devra souffrir aucune atteinte. Cet ordre ne cessera pas d'être régi par la nature de la matière en litige ou par la disposition exceptionnelle de la loi.

519. — Un mot de l'arbitrage. L'état étant en minorité perpétuelle, ses agents n'ont pas le droit de compromettre pour lui. Aussi, toute clause d'arbitrage qui le concerne est nulle. Mais, deux particuliers ont toujours la faculté de compromettre sur leurs droits; ainsi, une matière administrative peut être soumise à des arbitres comme toute matière civile, et les parties qui auront ainsi compromis ne pourront pas, plus tard, porter leurs contestations devant l'autorité administrative. On leur opposera la chose jugée par les arbitres

ou, pour mieux parler, la convention privée volontaire qui aura eu pour résultat une sentence arbitrale.

IV. *Préalable administratif.*

520. — J'appelle *préalable administratif* les mesures préliminaires qui forment un temps d'arrêt pour certaines actions dont l'appréciation est du ressort de l'autorité judiciaire. Je n'en dirai que quelques mots, et seulement en ce qui touche la compétence, parce que ce préalable appartient plus spécialement à l'instruction administrative.

521. — Quelquefois, sans attribuer juridiction à l'autorité administrative, on exige qu'une affaire lui soit soumise, ou qu'une autorisation lui soit demandée avant que le litige soit porté devant les tribunaux. Cet examen préalable, cette autorisation, l'inobservation même de ces formalités ne changent rien à l'ordre des juridictions et ne rendent pas l'autorité administrative compétente pour juger la contestation.

522. — La loi ne permet pas de plaider contre l'état, contre les départements, contre les communes, avant d'avoir, au préalable, déposé un mémoire qui puisse éclairer les administrateurs de ces diverses personnes morales. L'administration examine s'il y a lieu de défendre à l'action ou s'il ne conviendrait pas de transiger. Mais, quelle que

soit sa décision, les tribunaux conservent le droit de statuer sur le fond.

523. — Les tribunaux sont compétents pour juger les fonctionnaires et agents de l'administration, à raison des crimes ou délits par eux commis dans l'exercice de leurs fonctions. Néanmoins, afin d'assurer à l'administration et à ses agents l'indépendance qui leur est nécessaire, la loi a voulu que les poursuites fussent précédées d'une autorisation délivrée par l'autorité administrative elle-même.

524. — Je signalerai en outre deux cas spéciaux :

1° Les rectifications d'erreurs de noms sur le grand livre ne peuvent être soumises aux tribunaux civils, qu'au préalable il n'ait été rendu une ordonnance royale, le conseil d'état entendu. Cette ordonnance, dans quelque sens qu'elle soit rendue, ne préjuge nullement la question de rectification judiciaire.

2° Lorsque, dans le cas de saisies de meubles et autres effets mobiliers pour le paiement des contributions, il s'élève une demande en revendication de tout ou partie de ces meubles et effets, cette demande ne peut être portée devant les tribunaux ordinaires qu'après avoir été soumise, par l'une des parties intéressées, à l'autorité administrative. L'autorité administrative ne la juge pas, mais elle en apprécie la réalité et voit si elle doit intervenir pour conserver le gage de son privilége.

CHAPITRE PREMIER.

Pouvoir judiciaire.

Observations générales.

525. — Je ne veux ni ne dois faire un traité complet de la compétence judiciaire. J'exposerai seulement les principes et leurs applications en ce qui concerne l'autorité judiciaire en conflit avec l'autorité administrative. Je rechercherai à laquelle des deux autorités doit appartenir la décision des contestations sur lesquelles le doute peut s'élever.

526. — La maxime de la séparation des pouvoirs de l'*état de théorie* va passer à l'*état pratique*.

527. — Mais il importe auparavant de présenter quelques règles auxquelles je puisse me rattacher dans les cas douteux, dans les questions vraiment difficiles à résoudre.

528. — I. Disons, d'abord, que le pouvoir judiciaire ne peut évoquer les contestations portées incompétemment devant l'autorité administrative, ni élever un conflit.

529. — D'autre part, que le pouvoir judiciaire

régulièrement nanti d'une affaire, ne peut en être dessaisi par l'autorité administrative qu'en vertu d'un conflit.

530. — Mais qu'il doit surseoir à statuer aussitôt qu'un conflit lui a été régulièrement notifié.

531. — II. Au pouvoir judiciaire, il est défendu de troubler l'action de l'autorité administrative, de réformer les réglements ou actes de l'administration ou d'en suspendre les effets.

532. — Il doit au contraire en assurer l'exécution, lorsqu'ils ont été légalement faits.

533. — Il lui est défendu de s'immiscer dans l'interprétation, l'explication ou l'application des actes administratifs, à moins que la difficulté ne puisse être résolue que par des moyens de droit commun.

534. — III. Il est interdit aux tribunaux de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire.

535.—Les tribunaux ne peuvent jamais empiéter sur le pouvoir législatif ni suspendre l'exécution des lois. C'est aux juges à faire respecter la loi.

536. — Ces principes sont certains, et cependant je tiens pour constant que les tribunaux civils doivent refuser toute autorité à un acte illégal du pouvoir exécutif. Ainsi, les ordonnances illégales

ou inconstitutionnelles seront par eux regardées comme non avenues. Le pouvoir exécutif puisera dans leurs jugements un salutaire avertissement, qui préviendra des perturbations graves et même des révolutions. Le juge prête serment d'obéir aux lois et aux ordonnances, mais aux ordonnances légales et constitutionnelles. Car, si je veux un pouvoir exécutif libre, fort, énergique, je le repousse envahisseur, inconstitutionnel, et je pose mon drapeau au milieu de la magistrature qui sera toujours, comme elle l'a été aux temps les plus reculés de l'ancienne monarchie française, la sauvegarde de nos libertés.

537. — IV. Un autre principe moins absolu, mais plus difficile à bien préciser, est celui-ci :

538. — Il appartient aux tribunaux judiciaires de connaître de toute question de droit privé, qui ne peut être résolue que par les moyens du droit civil.

539. — Les droits acquis tirant leur force, leur vie de l'autorisation ou de la concession administratives, les débats qu'ils produisent appartiennent, en général, à la juridiction administrative.

540. — Quelles que soient les personnes en cause, *état*, *départements*, *communes*, *établissements publics*, le droit privé, les moyens de droit civil, suffisent pour attraire juridiction aux tribunaux civils.

541. — C'est la matière, les moyens d'attaque et de défense qui déterminent la juridiction.

542. — Toutefois, j'ai souvent eu l'occasion de faire observer que l'état *unité nationale* n'était pas soumis aux règles ordinaires, et par conséquent, mon principe ne peut lui être appliqué qu'autant que ni la qualité de créancier ou de débiteur, ni la cause et le montant de la dette, ne sont contestés.

Attributions du pouvoir judiciaire.

SOMMAIRE.

Section Ire.

Questions relatives aux qualités et à l'état civil des personnes et à la propriété des noms.

543. — Tout ce qui concerne l'état et la capacité des personnes, l'exercice des droits civils, la perte de la qualité de Français ou de citoyen Français, la propriété des noms, est de la compétence exclusive des tribunaux:

544. — Que la contestation sur ces objets spéciaux s'élève dans un débat civil, ou que ce soit dans un débat administratif, par exemple, dans ce dernier cas, à l'occasion des distributions d'affouages, des listes électorales, du recrutement, etc., peu importe, les tribunaux sont toujours compétents.

545. — Même raison de décider et même décision lorsqu'il s'agit de pétition d'hérédité, de validité de testament, de curatelle de succession vacante, d'acceptation sous bénéfice d'inventaire, de partage, et en général de toutes les questions de successions.

546. — Peu importe que l'état soit en cause et réclame la succession à titre de deshérence ou de droit d'aubaine. L'état, dans ce cas, défend une partie de son domaine privé; c'est une personne morale ordinaire.

SECTION II.

Questions de domicile.

547. — Les questions de domicile ne peuvent être jugées que par des moyens du droit civil. Il faut appliquer le droit commun.

548. — Ainsi, pour la jouissance des biens communaux, pour l'inscription sur les listes électorales, pour l'appréciation de la validité de significations prétendues faites irrégulièrement, la nature

ou l'existence du domicile peuvent être en discussion.

549. — Cette discussion présentera une question préjudicielle du ressort des tribunaux civils ordinaires.

Section III.

Questions de propriété.

Art. 1er. — *Règles communes aux questions de propriété immobilière et mobilière.*

550. — Les questions de propriété forment une des parties les plus notables des attributions de l'autorité judiciaire.

551. — Rien de plus judiciaire, cela est évident, qu'une question de propriété à décider par des règles du droit civil ou des moyens du droit commun.

552. — Qu'importe la qualité des plaideurs, qu'importent les incidents, qu'importe la matière à laquelle se rattachent ces questions, si par sa nature la contestation est judiciaire ?

553. — Recherchons donc ce que c'est qu'une *question de propriété ?*

554. — J'ai déjà dit, *suprà*, p. 82, n° 293, ce que j'entends par *droit de propriétaire.*

555. — Une question de propriété met en doute notre qualité de propriétaire absolu d'une chose. Nous prétendons avoir à cette chose ou sur cette chose un droit complet, entier. Toute action qui tend à absorber, à diminuer, à affaiblir ce droit, à en démembrer la plus faible parcelle, doit être portée devant les tribunaux civils.

556. — Cette action appartiendrait à l'autorité administrative dans deux cas seulement : si la position des faits la faisait rentrer dans la formule que nous avons tracée *suprà*, p. 77, n° 272, ou si la loi l'avait déclassée et l'avait attribuée exceptionnellement à cette autorité.

557. — Ai-je besoin encore de faire observer, comme *suprà*, p. 83, n. 294, que la compétence administrative ne peut résulter que d'un déclassement législatif, lorsqu'il s'agit de la privation en tout ou en partie de la propriété immobilière;

à moins que le pouvoir administratif n'ait à statuer sur des *concessions de mines*, *alignements*, ou *concessions de marais*.

ART. 2. — *Questions de propriété immobilière.*

558. — Je ne comprends dans cet article que : 1° la propriété ayant pour origine le *droit* et non le *droit acquis* ; 2° la propriété résultant du droit acquis, mais contestée par des moyens du droit civil ou du droit commun.

559. — J'examinerai, dans une section spéciale, les diverses questions de compétence que soulève l'expropriation pour cause d'utilité publique, seul moyen constitutionnel de priver un citoyen de sa propriété immobilière, tout en reconnaissant son droit de propriétaire.

§ I. — *Des actions possessoires.*

560. — Les questions de possession sont de même nature que les questions de propriété. Aussi, les actions possessoires appartiennent-elles exclusivement à la compétence judiciaire.

561. — Il importe peu que le terrain en litige soit la propriété de l'état, d'un département ou d'une commune ; que ce terrain forme une dépendance d'un chemin vicinal ; ou qu'il s'agisse de la jouissance d'un cours d'eau. La compétence est toujours la même.

562. — L'importance des actions possessoires se révèle tous les jours dans la pratique par l'importance de la possession elle-même. Celui qui possède répond, s'il est attaqué, *possideo quia possideo*, et c'est à son adversaire à prouver son droit; preuve, en général, fort difficile à cause des enquêtes souvent contradictoires.

563. — L'action possessoire peut donc être intentée par celui qui est troublé dans sa possession, tant qu'une expropriation légale ne l'a pas dépouillé de sa qualité de propriétaire.

564. — Il y a plus; lors même qu'il a été exproprié par un acte régulier et légal, il peut encore avoir le droit d'intenter une action possessoire. Cette proposition semble paradoxale au premier examen; voici comment je la justifie :

565. — Un arrêté préfectoral détermine la nouvelle largeur d'un chemin vicinal. Le droit des riverains se résout en une indemnité. L'un des riverains sait que la commune lui refusera cette indemnité sous le prétexte qu'il n'est pas propriétaire du terrain compris dans la nouvelle largeur du chemin. Au lieu d'attaquer la commune devant le tribunal civil ayant seul qualité pour apprécier cette question préjudicielle de propriété, le riverain forme son action devant le juge du possessoire. La commune reconnaît sa possession, ou bien elle succombe dans ses dénégations. Dans les deux hypothèses, il sera établi que le riverain avait la possession au moment de

l'arrêté du préfet, et ce sera à la commune à jouer le rôle de demandeur au pétitoire. L'effet du jugement sur le possessoire sera de déterminer la position respective des parties dans le débat sur la propriété.

566. — Mais, ici, s'élève une question grave, car elle a fait l'objet de nombreuses et longues dissertations. Je la généraliserai pour lui donner plus d'intérêt.

567. Le trouble à la possession provient, non pas d'une expropriation régulière, mais de l'exécution d'un acte administratif. Quel sera l'effet du jugement du juge de paix? Si la contestation a été portée devant le juge de la propriété, quel sera l'effet du jugement et de l'arrêt?

568. — Le doute naît de la défense faite à l'autorité judiciaire de s'opposer à l'exécution des actes administratifs.

569. — Voici ma réponse et mon opinion: L'autorité administrative n'accorde autorisation ou concession, que tous les droits des tiers respectés. Cette réserve existe, sans avoir besoin d'être exprimée. Jamais un acte administratif n'a pu permettre un délit ou un acte semblable à un délit. Ainsi, la concession ou l'autorisation présuppose un accord antérieur avec le tiers à qui cette concession va être dommageable. La contestation judiciaire prouvera que cet accord n'existe pas; l'exécution de l'acte administratif sera suspendue

tant que la volonté du propriétaire, volonté indispensable pour la perfection de cet acte conditionnel, n'aura pas été obtenue par les voies amiables ou par les voies judiciaires.

570. — Ma raison déterminante est qu'il me paraît impossible d'admettre que des tribunaux, qui peuvent refuser d'exécuter une ordonnance royale inconstitutionnelle ou illégale, n'aient pas le droit de refuser tout effet à un acte administratif qu'on veut faire exécuter au mépris des droits inviolables de la propriété.

571. — Ainsi, l'administration autorise un atelier insalubre. Cet atelier en exercice projette sur mes champs une fumée qui les frappe de stérilité. J'obtiens des dommages-intérêts jusques à ce que le fabricant ait appelé à son aide les trésors de la science pour l'absorption de la fumée. L'administration avait autorisé l'atelier insalubre, mais nullement les dommages dont je me plains.

572. — Le riverain d'un cours d'eau obtient la permission de construire un moulin. Pour que ce moulin puisse marcher, il faut une digue, un barrage qui détermineront la chute d'eau. Ce barrage est compris dans l'acte d'autorisation; mais pour l'établir, il faut construire sur la rive qui m'appartient, c'est-à-dire, qu'il faut m'exproprier d'une partie de mon terrain. Je m'y oppose; l'exécution de l'acte est suspendue jusqu'à ce qu'on m'ait acheté mon terrain, et, sans doute, un simple particulier ne pourra pas faire ce que l'état lui-même

n'aurait pu obtenir pour un travail d'intérêt général, sans une loi ou une ordonnance d'utilité publique et sans une expropriation régulière?

573. — Des actions possessoires peuvent encore être utiles à intenter, notamment:

1° Lorsqu'un entrepreneur de travaux publics, au mépris des limites fixées par le jugement d'expropriation, veut s'emparer d'une propriété privée, ou bien lorsque, sans arrêté du préfet, il veut en extraire des matériaux. Aucun acte administratif n'existe dans ces diverses positions, car, ou les actes ont reçu leur complète exécution, ou c'est en dehors de ces actes qu'agit illégalement l'entrepreneur. Il y aurait même motif de décider, quoique l'acte illégal provînt d'un agent de l'administration ; ce serait alors cet agent qui serait assigné en son nom personnel;

2° Lorsqu'il ne s'agit que de la possession entre un adjudicataire de biens nationaux et un tiers ou entre deux adjudicataires, parce que la déclaration des termes de la vente n'est nullement nécessaire pour la décision de la question de possession annale.

§ II. — *Bornage.*

574. — La délimitation des propriétés par le bornage est une opération matérielle qui ne peut être exécutée que par les moyens du droit commun et ordonnée que par les magistrats de l'ordre judiciaire. Jamais, à moins d'un déclassement for-

mel, l'autorité administrative ne peut ni ordonner, ni faire exécuter un bornage.

575. — Les difficultés sur le bornage ne peuvent faire naître que des questions de propriété du domaine des tribunaux civils.

576. — Toutefois, si pour décider la question des limites qui doivent être fixées par le bornage, il fallait recourir à un acte administratif dont le sens et la portée seraient contestés, les tribunaux civils renverraient cette question préjudicielle devant les tribunaux administratifs.

§ III. — *Débats sur le fond de la propriété.*

577. — Le débat qui s'élève sur les questions relatives au fond de la propriété donne naissance à l'action appelée dans la pratique *action pétitoire*. En droit romain, ces actions pouvaient s'appliquer tant aux choses mobilières qu'aux choses immobilières; mais dans notre droit, quoi qu'en disent certains auteurs, les actions pétitoires s'appliquent uniquement aux choses immobilières.

578. — Ces questions concernent le sol. Elles sont éminemment judiciaires, et l'on a peine à concevoir qu'il ait fallu des efforts de trente années pour établir un principe aussi certain, une compétence aussi incontestable. Mais en matière administrative, il est vrai, il n'est pas de principe qui n'ait été contesté, pas de vérité qu'on n'ait tenté d'obscurcir.

579. — L'état était engagé dans la contestation, ou bien c'était un département, ou bien encore une commune ou un établissement public : il s'agissait de questions de féodalité : la conservation des bois et forêts était en discussion : la contestation concernait des domaines engagés ayant une origine domaniale : c'était la propriété d'une mine ou de terres comprises dans un dessèchement de marais qui était contestée : le débat était relatif à une source, à un cours d'eau ou à des usines établies sur une rivière, ou à des atterrissements ou alluvions formés dans son lit ou sur ses bords : le sol était nécessaire pour des travaux publics : on ne contestait le droit du propriétaire que pour la viabilité publique, etc., etc. Dans toutes ces espèces et autres semblables, où le sophisme le plus étrange voulait prendre la place de la logique et de la raison, on cherchait à attribuer compétence à l'autorité administrative ; mais je dois déclarer que de pareilles doctrines ont constamment été repoussées.

§ IV. — *Droits incorporels immobiliers.*

580. — Les principes de compétence qui régissent la propriété immobilière s'appliquent, on le conçoit facilement, aux droits incorporels immobiliers.

581. — A la compétence judiciaire appartiennent par conséquent :

1° Les actions en résolution de ventes d'immeu-

bles, encore que ces actions concernent l'état ou les autres personnes morales;

2° L'action en pétition d'hérédité, quoique l'état détienne la succession par droit de déshérence, d'aubaine ou de confiscation sur les émigrés;

3° Toute contestation sur des droits de pêche, lorsque la difficulté doit être résolue par des moyens du droit commun.

§ V. — *Usufruit et jouissance.*

582. — I. L'usufruit est un immeuble. Il faut encore appliquer ici les règles et les principes qui concernent le sol.

583. — II. La compétence des tribunaux embrasse aussi les questions de jouissance des eaux, lorsqu'elles doivent être résolues par des moyens du droit commun.

584. — Serait judiciaire même la contestation qui concernerait la jouissance d'un banc dans une église. Il en serait autrement, s'il s'agissait de la place de ce banc, qui n'est qu'une question de convenance administrative.

585. — Mais, je n'admettrais pas l'action possessoire que rêvait un maire de village pour se faire maintenir dans la place d'honneur que lui accorde le concordat. Cette réclamation honorifique, qui constitue un cas d'abus, doit être renvoyée à l'autorité administrative.

§ VI. — *Servitudes.*

586. — Les servitudes, véritable démembrement de la propriété, sont considérées comme des immeubles, aussi le principe est le même.

587. — Ce principe a prévalu quoi qu'on ait fait pour en entraver l'application, sous le prétexte :

1° Qu'il s'agissait d'une servitude d'eau, matière dont le réglement appartient à l'autorité administrative ;

2° Que la servitude était réclamée ou sur une place publique communale, ou sur un chemin public ;

3° Ou qu'elle était utile à l'état, à un département, à une commune, à un hospice, etc.

588. — C'est aux tribunaux de juger toutes ces questions et toutes celles qui naissent des servitudes résultant de la volonté de la loi ou des défenses de cette même loi, qu'on nomme *servitudes légales.*

§ VII. — *Droits d'usage.*

589. — Il n'est plus contesté que les droits d'usage soient de véritables servitudes; les principes que je viens de tracer rapidement devraient donc suffire. Mais, d'une disposition de la loi forestière qui prononce un déclassement formel, on a

tiré une conséquence qui me paraît inexacte pour la solution d'une question importante, et j'insiste.

590. — L'exercice des droits de vaine pâture, et tous les droits d'usage sur les forêts de l'état, des départements et des communes, font naître des difficultés qui ne peuvent être décidées que par les règles du droit civil, par des moyens du droit commun et appartiennent à la compétence judiciaire.

591. — A plusieurs époques de notre histoire, le législateur s'est préoccupé de la grave question de la conservation des bois, et a soumis à des règles exceptionnelles la jouissance de cette propriété spéciale, ou des droits qui pouvaient s'y rattacher. J'approuverais fort les dispositions exceptionnelles qui obligeraient le droit individuel à faire un sacrifice en faveur de l'intérêt général, et qui arrêteraient le dépeuplement désastreux de nos forêts, dépeuplement qui peut avoir les conséquences géologiques les plus fâcheuses; mais ces dispositions seraient exceptionnelles, je viens de le dire, et elles établiraient un déclassement, puisque l'autorité administrative serait appelée à régler, à modifier la jouissance du sol.

592. — C'est ainsi que la nouvelle loi, dans ses dispositions sur le défrichement, sur la possibilité, et sur la défensabilité des bois, est entrée dans nos vues et a déclassé certaines contestations qui, sans ses dispositions expresses, auraient appartenu à l'autorité judiciaire.

ART. 5. — *Questions de propriété mobilière.*

593. — La propriété mobilière est soumise aux deux règles qui forment la base de la compétence administrative. Ainsi, notre formule *de l'intérêt spécial, etc.*, *suprà*, p. 77, n. 272, s'applique à ce genre de propriété.

594. — Mais, l'autorité judiciaire est compétente lorsqu'il faut juger par les moyens du droit commun, et appliquer les règles du droit civil.

595. — Je répète ce que j'ai dit à l'occasion des questions de propriété immobilière, *suprà*, p. 166, n. 579, parce que la raison de décider est ici la même : ce qui a provoqué les doutes, à la vérité peu sérieux, c'est plutôt la qualité d'une des parties que le fond de la contestation.

§ I. — *Restitutions de fruits.*

596. — Les tribunaux civils sont seuls compétens, en cette matière, quoique l'immeuble ait été vendu nationalement, parce que ce n'est qu'en vertu des règles du droit civil que doit être ordonnée la restitution des fruits indûment perçus. Ce sont ces règles qui décideront les questions de légalité et de bonne foi.

§ II. — *Débats sur la propriété d'objets mobiliers.*

597. — 1° Un entrepreneur de travaux publics fait enlever mon bois, mon sable, mes pierres, sans qu'il y ait eu de convention arrêtée entre nous. J'en demande la restitution ;

2° Entre deux proviseurs d'un collége ou deux directeurs de théâtre, s'élève une discussion sur la propriété de certains meubles que l'ancien proviseur ou directeur veut enlever et que le nouveau veut retenir ;

3° Un individu se plaint de ce que le percepteur a fait saisir ses meubles, pour la dette d'un autre contribuable. Il intente une action en revendication ;

4° Une fabrique ne paie pas celui qui lui a fourni un orgue, ou ne veut pas rendre cet orgue au facteur qui le lui a loué ; ce facteur revendique son orgue ;

598. — Ces diverses contestations doivent être portées devant l'autorité judiciaire.

599. — Lorqu'un *mandat* de traitement ou de paiement est retenu par le fonctionnaire qui doit le remettre à la partie intéressée, l'autorité judiciaire est seule compétente pour connaître de l'action intentée contre ce fonctionnaire.

§ III. — *Droits incorporels mobiliers.*

600. — 1° Des difficultés s'élèvent entre le pro-

priétaire d'un office, ses successeurs, ses héritiers ou ses créanciers;

2° Une classe d'officiers ministériels prétend avoir un droit exclusif à faire telle nature d'actes;

3° La réimpression des livres d'église est contestée;

4° Entre associés fournisseurs ou adjudicataires un réglement de comptes devient nécessaire;

601. Tout cela appartiendra à l'autorité judiciaire.

§ IV. — *Créances.*

602. — Ici, l'apparence administrative existe rarement, sans qu'en réalité la contestation n'appartienne à l'autorité administrative.

603. — En effet, quand il s'agit de créances contre l'état, la règle *de l'intérêt spécial, etc.*, est applicable. Les travaux publics et les marchés sont les deux causes les plus ordinaires des ces créances. C'est donc par un double motif qu'elles rentrent dans la compétence administrative.

604. — Cependant, on a quelquefois, par erreur, compris dans cette compétence les créances contre les départements, contre les communes, contre les fabriques, hospices, etc., créances qui sont toutes judiciaires.

605. — Et c'est à tort qu'on voudrait attribuer à l'autorité administrative les discussions sur saisie

de traitement, les effets des consignations et des dépôts faits au trésor pour le compte de particuliers, les débats sur la propriété des sommes ainsi déposées ou consignées, les questions de dépens ou d'honoraires concernant des communes, des hospices, des fabriques, l'action en paiement des billets faits par les comptables pour leurs besoins particuliers, etc., etc.

606. — Enfin, l'autorité judiciaire connaît généralement de toutes questions de créances entre simples particuliers, alors même que ces difficultés sont relatives à des créances d'origine administrative, lorsque l'état est désintéressé dans la contestation.

§ V. — *Rentes.*

607. — Les rentes ont été mobilisées. En général, toutes les questions concernant les rentes, ne peuvent être décidées que par les moyens du droit commun, l'examen des titres, et rentrent dans la compétence de l'autorité judiciaire, même lorsque l'état, un département, une commune ou d'autres personnes morales sont intéressés dans la contestation, qu'il s'agit d'apprécier une question de féodalité, ou que l'état ayant vendu une rente féodale pourrait être attaqué en garantie.

608. — Toutefois, nous restreignons le sens du mot *rentes* aux rentes constituées *isolément* pour fonds de terres ou à prix d'argent. L'état ne fi-

gure alors dans la contestation que comme propriétaire.

609. — Il en est autrement, lorsqu'il s'agit des rentes inscrites sur le grand livre de la dette publique. Elles rentrent dans la manutention des fonds du trésor. Rien de ce qui les concerne, en tant que l'état, alors *unité nationale*, se trouve créancier ou débiteur, n'est judiciaire. C'est aux tribunaux administratifs qu'appartient la connaissance du litige, même lorsqu'il ne s'agit que de la prescription des arrérages d'une rente.

610. — Et, si nous avons vu que les erreurs sur le grand livre, après l'examen préalable du ministre des finances et du conseil-d'état, ne pouvaient être rectifiées, en cas de discussion, que par les tribunaux, c'est que, dans cette discussion, l'état ne figurera ni comme créancier ni comme débiteur. Le ministre sera uniquement le représentant de tiers intéressés éventuels.

SECTION IV.

Expropriation pour cause d'utilité publique.

§ I. — *Expropriation. — Réglement de l'indemnité.*

611. — I. L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice.

612. — Telle est la volonté du législateur qu'il faut bien peser, bien retenir pour la solution des difficultés que présente cette législation. C'était donc au chapitre *du pouvoir judiciaire*, que je devais placer les principes qui concernent cette partie intéressante du droit administratif.

613. — La compétence judiciaire joue le principal rôle. Elle est exercée par les tribunaux civils ordinaires et par un jury spécial, innovation dont

une longue expérience pourra seule faire apprécier l'utilité.

614. — Au pouvoir législatif et, en certains cas, au pouvoir exécutif, par délégation, appartient le droit de déclarer l'utilité publique. Pour les grands travaux, la loi ; pour les travaux d'une moins grande importance, le roi; pour les chemins vicinaux, le préfet, après décision du conseil général.

615. — Pour cette déclaration d'utilité publique, pas de compétence à examiner, c'est un acte souverain émanant du pouvoir législatif ou de son délégué.

616. — Les tribunaux administratifs et judiciaires n'ont jamais le droit de déclarer cette utilité publique.

617. — L'expropriation tend à dépouiller le propriétaire d'une partie notable ou minime du sol; à lui enlever un droit de pêche; à lui imposer une servitude, comme une crique ou rigole, un chemin de hallage, une prohibition de bâtir, ou de planter; ou à le priver d'une servitude, du droit d'arrosage ou d'un passage dans une rue qu'on supprime.

618. — L'autorité judiciaire est seule compétente pour prononcer l'expropriation et pour fixer l'indemnité.

619. — II. Quelques difficultés se sont élevées

sur la compétence en matière de *dommages* résultant de travaux autorisés.

620. — Cette difficulté trouve sa solution dans une distinction naturelle, et j'ose dire rationnelle.

621. — Ou les dommages sont *temporaires*, ou ils sont *perpétuels*. *Temporaires*, ils conservent la qualité de *dommages* et ils forment le contentieux des travaux publics attribué à l'autorité administrative. *Perpétuels*, ils ne sont plus simplement des *dommages*, mais ils prennent le caractère d'une véritable dépossession d'une partie du fonds même de la propriété immobilière. Ils ne peuvent donc être imposés qu'après une expropriation régulière qu'il appartient à l'autorité judiciaire de prononcer.

622. — De la première hypothèse voici quelques exemples : On extrait des matériaux de mon champ après arrêté du préfet ; les voitures des entrepreneurs ne peuvent passer que sur mon terrain ensemencé ; les matériaux restent six mois, un an, sur mon sol ; des excavations ont été pratiquées, pendant trois mois, je ne puis pénétrer jusqu'à ma maison que par le moyen de travaux d'art fort coûteux. Quel est le résultat de tous ces actes plus ou moins dommageables ? Une perte temporaire qui sera appréciée par l'autorité administrative.

623. — Pour la seconde hypothèse, j'indiquerai :

1° Tous les cas de servitude, parce que me priver d'une servitude ou m'en imposer une, ce n'est pas me causer un simple dommage, mais c'est démembrer pour toujours ma propriété. J'aurais préferé qu'on m'enlevât le quart du sol que de me priver de l'eau qui vivifie tout le domaine.

2° Les travaux qui mettent à nu les fondements de ma maison sujette au reculement, et me placent dans l'obligation de la reconstruire, parce qu'elle menace ruine, ou qui l'encombrent par un exhaussement de vingt ou trente pieds et transportent ma porte cochère au grenier, ce qui nécessite évidemment de nouvelles constructions. La propriété immobilière, lorsque c'est un édifice, se compose de chacune des parties de cet édifice. Me priver d'une partie de ma maison pour toujours, ce n'est pas me causer un simple dommage, c'est m'exproprier.

3° Le fait d'une ville qui, pour élever des promenades, comble ses fossés et détruit une source ou en change le cours, tandis que l'eau de cette source m'appartenait et me servait ou à l'irrigation de mes propriétés, ou à faire mouvoir une usine.

4° Le trouble porté à l'exploitation d'une mine, soit en la faisant traverser par un tunnel nécessaire à un canal ou à un chemin de fer, soit en vou-

lant faire prohiber l'exploitation d'un filon, sous le prétexte que cette exploitation pourrait ébranler la solidité des travaux qu'il s'agit d'établir sur la superficie du sol.

5° Enfin, la suppression totale ou même la diminution partielle mais perpétuelle de la force motrice d'une usine, soit pour alimenter un canal, soit pour empêcher les eaux de se répandre sur un terrain qui doit servir de voie publique.

624. — III. Les travaux communaux donnent également lieu à des dépossessions qui nécessitent une expropriation, et les tribunaux civils sont compétents pour la prononcer.

625. — L'ouverture des rues ou des chemins vicinaux, le redressement de ces chemins, la fixation de la largeur d'un chemin déjà existant, la propriété d'une halle ou d'un marché utiles à une commune, enfin l'achat du terrain frappé par une ordonnance régulière d'alignement, tout cela offre matière à des contestations judiciaires par ce double motif, qu'il s'agit de travaux communaux, et que c'est une dépossession du sol et non pas un dommage temporaire.

626. — IV. On ne doit pas appliquer les règles tutélaires de l'expropriation aux droits incorporels résultant d'une industrie. La législation qui fait en ce moment l'objet de mon examen n'a eu

évidemment en vue que la propriété immobilière.

627. — Et cependant, la loi qui est toute-puissante, comme nous l'avons dit, *suprà*, p. 2, n° 5, a violemment dépossédé des citoyens de leur industrie, notamment *l'inventeur de l'anti-tabac*, *la société des télégraphes commerciaux*, et elle a permis la *suppression des ateliers insalubres de première classe*.

628. — Que décider, et pour le droit à une indemnité, et pour la compétence de l'autorité administrative ou judiciaire ?

629. — Jamais indemnité n'a été demandée pour la suppression d'un atelier insalubre de première classe, parce que le fabricant connaît la menace légale suspendue sur sa tête. Dans ce cas spécial, compétence est attribuée à l'autorité administrative pour ordonner la suppression. Ainsi, point de difficulté sous ce double rapport.

630. — Mais, dans les deux autres cas, la solution m'a long-temps arrêté. L'équité voudrait qu'une indemnité proportionnée au dommage réel fût accordée, sauf à la faire liquider par l'autorité administrative, parce qu'il s'agit là d'une dette mobilière de l'état. Mais comment un ministre, dans le silence d'une loi, oserait-il apprécier le dommage occasioné par cette loi? je pense donc qu'aucune indemnité ne pouvait être réclamée.

Ma conscience est soulagée par cette expression, *ne pouvait*, parce que les prétentions des trois fabricants ont été appréciées depuis long-temps, et qu'à l'avenir le législateur sera, sans doute, assez prévoyant pour compléter ses lois et dire nettement qu'il accorde ou refuse une indemnité, qu'il prononce une confiscation, ou qu'il autorise un achat à telles ou telles conditions.

§ II. — *Appréciation des formalités administratives qui précèdent le jugement d'expropriation.*

631. — Dans le sein du pouvoir législatif, l'appréciation des formalités administratives qui doivent précéder le jugement d'expropriation, a donné lieu à de vives et intéressantes discussions, pour savoir si cette appréciation serait abandonnée aux tribunaux, ou bien, si leur rôle devait se borner à une simple homologation. Je dois convenir que la loi est rédigée en termes assez obscurs pour rendre délicate la solution de cette difficulté.

632. — Nous avons vu que *l'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice.*

633. — Que devient cette solennelle déclaration si les tribunaux ne doivent donner qu'une simple homologation ?

634. — Mais aussi, que devient le principe si

éminemment utile de la séparation des pouvoirs, si l'autorité judiciaire peut exercer son contrôle sur les actes administratifs et les annuler?

635. — J'ai proposé *suprà*, p. 131, n° 467, une transaction qui me paraît ressortir de l'esprit de la loi et des principes de la séparation des pouvoirs.

636. — Le pouvoir judiciaire a le droit (c'est même son devoir) d'examiner si toutes les formalités exigées par le législateur ont été remplies et de refuser l'expropriation, lorsqu'il en manque une seule. Le jugement d'expropriation doit même contenir le visa de chacune des pièces qui témoignent de l'accomplissement de ces formalités, pour que la cour suprême soit également appelée à exercer le contrôle tutélaire de ses hautes lumières.

637. — Mais il est défendu au pouvoir judiciaire de discuter la validité, la régularité, l'opportunité d'aucun des actes administratifs qui lui sont soumis.

638. — Lorsque ces actes sont viciés d'irrégularités, les parties intéressées ont le droit de les attaquer, car il y a excès de pouvoir de la part de l'administration, si elle présente aux tribunaux une demande en expropriation illégale; mais c'est au conseil d'état, seul tribunal administratif supérieur, à apprécier la régularité de l'acte administratif.

§ III. — *Application et explication des actes intervenus entre les dépossédés et l'état ou les adjudicataires.*

639. — Doit-on considérer ces actes comme des actes administratifs et les soumettre à l'application des principes que je viens de poser dans le paragraphe précédent ?

640. — Non sans doute : ce ne sont pas des actes administratifs. Ce sont des contrats ordinaires intervenus après l'expropriation ou pour prévenir l'expropriation ; ces contrats ont pris la place des actes judiciaires. Leur enveloppe est administrative, mais ce n'est là que la forme probante ; le fond est judiciaire, ce caractère est indélébile. Qu'il s'agisse de leurs effets, de leur interprétation, de leur validité, ou de leur nullité, peu importe, les tribunaux sont seuls juges des contestations.

641. — Ma solution se rattache à celle que j'ai donnée plus haut, pag. 113, n° 408, sur cette question : *Qu'est-ce donc qu'un acte administratif?*

§ IV. — *Effets de l'expropriation.*

642. — La marche habituelle de l'expropriation est celle-ci : *formalités administratives, jugement d'expropriation, décision du jury sur le montant de l'indemnité, paiement de l'indemnité et prise de possession.*

643. — Jusqu'à la prise de possession, le propriétaire continue à jouir. S'il survient quelques difficultés entre les ayants droit à l'indemnité, la contestation est judiciaire. Il en sera de même pour toute fixation du montant des intérêts. Mais jamais le tribunal civil ou le jury ne pourront forcer l'administration à se mettre en possession.

644. — Si des terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise. Sur cette remise, sur la fixation du prix, sur le droit à la rétrocession, sur la déchéance de ce privilége, des contestations peuvent surgir entre les parties intéressées. Ces contestations sont jugées par le jury pour la fixation du prix, et par le tribunal civil pour toutes les autres hypothèses.

Néanmoins, si devant les tribunaux civils on soutient que les terrains peuvent encore recevoir la destination indiquée, cette difficulté contentieuse doit être renvoyée aux tribunaux administratifs.

§ V. — *Dépossession préalable avant toute fixation d'indemnité.*

1° *Par le consentement du propriétaire.*

645. — Nous venons de voir quelle était la marche habituelle et régulière suivie pour une

expropriation; mais elle peut présenter certains caractères exceptionnels dont il est utile de bien préciser les effets.

646. — Si, ce qui arrive souvent, le propriétaire consent expressément ou tacitement à ce que les travaux soient exécutés sur son terrain, préalablement à toute fixation d'indemnité, est-t-il ensuite à la discrétion de l'administration ou de ses agents, ou doit-il porter sa demande devant les tribunaux administratifs?

647. — De ce que ce propriétaire a été plus facile, sa position ne doit pas différer de celle des propriétaires, qui s'en sont tenus rigoureusement à toutes les dispositions de la loi. Il a donc le droit de demander que l'indemnité soit fixée par le jury et toute contestation soulevée entre lui et l'état est judiciaire.

2° *Par la volonté de la loi.*

648. — Dans les cas où la dépossession préalable est prononcée par la loi, le jury ou les tribunaux sont appréciateurs du montant de l'indemnité. Si, par suite d'un alignement général, ou d'un alignement partiel, je suis forcé de délaisser une partie de mon terrain qui devient à l'instant partie intégrante de la voie publique, j'ai le droit de demander que le jury fixe mon indemnité. Si le préfet, en déterminant la largeur d'un chemin vicinal me dépossède d'une partie de mon

terrain, mon droit se résout en une indemnité qui est fixée par le juge de paix sur avis d'experts.

3° *Par un cas de force majeure.*

649. — La difficulté est susceptible de controverse, lorsque la dépossession a lieu par un cas de force majeure; mais, dans le doute, le respect de la propriété immobilière, consacré par la loi constitutionnelle et sanctionné par la législation spéciale, me détermine.

650. — Toutes les fois, donc, que, par un cas de force majeure, la raison de salut public, la raison d'état me dépouillent de ma propriété, sans expropriation et surtout sans paiement préalable d'indemnité, je peux faire fixer mon indemnité par le jury. Pourquoi me priverait-on de cette garantie, moi plus malheureux et par conséquent plus à plaindre? Rapprochons-nous, le plus possible, dans nos solutions juridiques, des règles de la raison et de l'équité.

651. — L'*incendie*, l'*inondation*, la *guerre*, sont les principales causes de violentes dépossessions.

652. — Le feu n'a pas atteint ma maison, mais il va l'atteindre; l'incendie de ma maison peut provoquer celui de tout un quartier de la ville; on ordonne la démolition de ma maison, la dernière pierre tombe au moment où un vent bienfaisant

change la direction du fléau dévorateur, ou bien au moment où une pluie permet de se rendre maître du foyer de l'incendie.

653. — Pour prévenir l'inondation d'un village, qui est imminente, il faut détruire une digue, une usine.

654. — Pour défendre une place de guerre, on démolit un pont qui appartient à plusieurs particuliers, un faubourg tout entier qui servirait de redoutes aux assiégeants.

655. — Pour rendre libre et sûr le cours d'une rivière navigable, il est urgent d'enlever un banc de sable, un rocher qui m'appartiennent.

656. — Mon droit de propriétaire a disparu; j'ai été violemment dépouillé; j'ai droit à la valeur représentative de la chose que j'ai perdue; j'ai été exproprié, je demande au jury la fixation de l'indemnité qui m'est due.

657. — Mais s'il s'élève des difficultés (elles peuvent être graves et nombreuses) sur la cause du sinistre et sur la qualité de ceux qui doivent supporter ce dommage, l'état, le département, la commune, les voisins, les compagnies d'assurance, etc., quelle est l'autorité compétente pour les résoudre?

658. — Je réponds : *l'autorité judiciaire*, car la loi veut que *l'expropriation s'opère par autorité de justice*.

659. — Certes, dans ces diverses positions, la

formule de *l'intérêt spécial émanant de l'intérêt général discuté en contact avec un droit privé*, devrait recevoir son application, s'il ne s'agissait pas de la propriété immobilière placée sous la protection exclusive de l'autorité judiciaire; mais quand un principe aussi explicite est posé par la loi constitutionnelle, il faut en accepter toutes les conséquences.

Section V.

Questions résultant de conventions privées.

§ I. — *Des conventions privées en général.*

660. — J'appelle *conventions privées*, celles qui interviennent entre particuliers ou entre particuliers et personnes morales, et qui règlent un droit privé, sans aucun mélange d'intérêt public.

661. — Le résultat de ces conventions est essentiellement judiciaire. Les discussions appartiennent aux tribunaux civils.

662. — Il ne s'agira pas, sans doute, de conventions privées ordinaires à l'égard desquelles la compétence judiciaire ne saurait être contestée, mais de spécialités dans lesquelles les principes ont besoin de lutter contre une certaine semblance administrative résultant d'un intérêt quasi public (qu'on me passe l'expression), d'une matière habituellement administrative, ou, comme nous l'avons déjà vu si souvent, de la qualité des personnes.

663. — Ces détails paraîtront, au premier abord, à beaucoup de lecteurs, n'avoir pas une grande importance. A mon avis, c'est une erreur, parce que la compétence dégagée de ces entraves, quoique légères, acquiert elle-même un degré de lucidité et presque de transparence qui permet aux intelligences les moins exercées d'en saisir l'ensemble et les détails.

§ II. — *Conventions privées concernant le domaine de l'Etat.*

664. — I. Les biens composant le domaine de l'état peuvent être l'objet de conventions de toute nature, ventes, échanges, baux, partages. Ces divers actes doivent être considérés comme des conventions purement privées, dont l'appréciation appartient aux tribunaux.

665. — C'est donc à l'autorité judiciaire qu'appartient le jugement des contestations relatives à la validité, au prix, à l'étendue et aux effets des adjudications de coupes de bois domaniaux.

666. — Lorsque l'état possède des biens indivis avec des particuliers ou d'autres personnes morales, le partage peut toujours en être provoqué par l'un ou l'autre des communistes. L'autorité judiciaire est seule compétente, soit qu'il s'agisse de procéder aux opérations du partage, soit qu'il s'élève des contestations sur la validité, l'interprétation ou les effets de l'acte de partage fait à l'amiable ou judiciairement.

667. — Les baux m'ont toujours paru des conventions privées, et j'avoue que je n'ai point compris une difficulté qui cependant a semblé fort grave à de très-bons esprits, difficulté qui résulte de la qualification d'*acte administratif* que l'on donne aux baux passés au nom de l'état.

668. — Si un bail est un acte administratif, parce qu'il est passé au nom de l'état, tous les actes qui concernent les biens de l'état sont des actes administratifs. La distinction entre l'état simple personne morale, *particulier*, et l'état *unité nationale*, devient inutile.

669. — Mais un bail n'est pas un acte administratif, ainsi que je l'ai déjà dit *suprà*, p. 116, n. 418. C'est donc à l'autorité judiciaire qu'appartiennent les discussions sur la validité ou la nul-

lité du bail, sur ses effets, son exécution et ses résultats.

670. — Les mêmes principes sont applicables aux baux de biens nationaux.

671. — II. En général, les revenus des biens dépendants du domaine public national, entrent dans le domaine privé de l'état et donnent lieu, sous ce rapport, à des conventions purement privées qui sont soumises, en cas de difficultés, à l'examen des tribunaux.

672. — Ainsi, 1° les droits de pêche dans les fleuves, rivières et canaux navigables et flottables, dont l'entretien est à la charge de l'état, sont affermés au profit de ce dernier;

2° La perception des droits de péage sur les ponts et sur les bacs, sont aussi l'objet de baux consentis à de simples particuliers au profit du domaine;

3° L'état fait vendre les arbres excrus sur les bords des canaux qui forment une dépendance du domaine public national.

673. — Dans ces divers cas, les contestations qui s'élèvent entre l'administration et les adjudicataires, sur la validité, l'interprétation ou l'exécution de ces baux ou adjudications, sont portées devant les tribunaux.

§ III. — *Conventions privées des départements, des communes et des établissements publics.*

674. — Sous cette rubrique, je suis amené à

donner une solution sur la question la plus délicate de la compétence administrative.

675. — Les conventions privées qui peuvent soulever cette grave difficulté, sont celles qui interviennent entre des particuliers et des départements, communes, hospices ou établissements publics, pour *adjudications*, *marchés* ou *fournitures*.

676. — Ces adjudications ou marchés sont-ils soumis aux règles qui régissent les travaux publics et marchés concernant l'état?

677. — A mes yeux, les départements, communes, hospices et établissements publics, sont des personnes morales privées. A l'état seul est réservée la prérogative d'être une personne publique représentant l'intérêt général, parce que l'état *unité nationale*, c'est nous, comme je l'ai déjà dit plusieurs fois, *suprà*, p. 92, nos 324 et suivans, et p. 120, nos 435 et suivans.

678. — Vouloir attribuer juridiction à l'autorité administrative, sous le léger prétexte que les travaux et marchés concernent une partie importante du public, une agglomération d'individus, c'est méconnaître tous les principes constitutifs de la science administrative.

679. — J'ai été surpris de lire dans des auteurs fort graves une distinction que je crois inadmissible. Elle tendrait à faire admettre que ces travaux et marchés ne devraient appartenir à la compétence administrative qu'autant qu'ils auraient

été passés dans la forme des adjudications des travaux publics de l'état. Ainsi ce serait la forme et non la matière qui déterminerait la compétence. Il appartiendrait aux administrateurs des biens de ces personnes morales de créer à volonté, de changer, de dénaturer l'ordre des juridictions!

680. — Si cette distinction devait prévaloir, sans l'appui d'un texte quelconque de loi, je ne crains pas de le dire, le droit administratif ne serait plus qu'un chaos, les principes et la doctrine qu'une illusion.

681. — Au fond, la difficulté est au moins digne de discussion ; mais je persiste à penser que l'autorité judiciaire est seule compétente.

682. — Est-il donc utile que j'ajoute qu'à la compétence judiciaire appartiennent les baux de ces diverses personnes morales ?

§ IV. — *Conventions privées des agents de l'administration.*

683. — Les dettes contractées pour le compte de l'état par ses agents ou administrateurs, sont considérées comme dettes de l'état et soumises aux mêmes règles. Leur liquidation appartient à l'autorité administrative.

684. — Mais si l'administrateur ou l'agent ont contracté des dettes personnelles pour leurs be-

soins particuliers, il est bien évident que la liquidation de ces dettes, qui ne forment que des conventions privées, ne pourra être poursuivie que devant les tribunaux civils. La ligne qui sépare les deux positions est facile à saisir ; les variétés d'espèces ne peuvent la faire méconnaître.

685. — Même décision pour les conventions passées au nom ou dans l'intérêt de l'état, par un individu qui n'était pas son agent ou qui avait perdu cette qualité à l'époque où la convention a été conclue.

686. — La présomption de la qualité de convention privée résultera de l'absence du titre même en vertu duquel agit l'agent ou l'administrateur. La nature de l'opération devra servir aussi de jalon indicateur ; par exemple, le bon d'un receveur-général donné en paiement d'une créance de l'état sur le caissier du trésor, ou la traite tirée par un consul pour le paiment d'une dette de l'état à un gouvernement étranger, indiqueront que l'opération doit être considérée comme faite au nom et pour le compte de l'état.

687. — Est judiciaire la contestation qui s'élève entre un propriétaire, et soit un géomètre en chef du cadastre pour le paiement d'une expertise faite dans l'intérêt de ce particulier, soit un ingénieur des ponts-et-chaussées pour le paiement du plan d'une propriété particulière.

§ V. — *Conventions privées relatives aux travaux publics et aux marchés et fournitures concernant l'Etat.*

688. — Les grands travaux d'intérêt public, les marchés et fournitures qui concernent l'état, donnent souvent lieu à des conventions privées, entre les adjudicataires ou fournisseurs et des tiers sous-traitants, ouvriers ou simples particuliers.

689. — Ces conventions privées, qu'elle que soit la nature des contestations qu'elles peuvent faire naître, pour retard, paiement ou mal façon, ne peuvent rentrer dans l'appréciation de l'autorité administrative. La discussion est portée devant les tribunaux civils, quoiqu'il s'agisse d'apprécier les termes mêmes de l'adjudication qui n'est un acte administratif que par rapport à l'état, principale partie intéressée.

690. — Je ferai observer que si l'état acceptait un cessionnaire à la place de l'adjudicataire ou du fournisseur principal, même en conservant la garantie de ce dernier, le cessionnaire serait alors considéré comme ayant traité directement avec l'état et soumis à la juridiction administrative, de même que les héritiers d'un adjudicataire suivent la condition de leur auteur.

§ VI. — *Conventions privées entre simples particuliers.*

691. — Quelquefois, enfin, de simples con-

ventions privées entre simples particuliers, pour des objets qui ne concernent nullement une personne morale ou une matière administrative, paraissent susceptibles de revêtir le caractère du contentieux administratif. Mais cette apparence ne change pas la nature de la convention et ne la soustrait pas à la compétence judiciaire.

692. — Je citerai notamment : 1° des comptes entre divers acquéreurs de biens nationaux ;

2° Une contestation soulevée par une entreprise de logement de militaires en passage, entre les habitants et l'entrepreneur ;

3° Les discussions entre les divers actionnaires de théâtres, de journaux ou de compagnies d'assurances anonymes, entre le directeur d'un théâtre et les acteurs ;

4° Les débats entre les propriétaires d'une mine et les propriétaires de la surface pour le paiement de la redevance qui est due à ces derniers ;

5° Les contestations entre les propriétaires d'usines ou autres riverains d'un cours d'eau, sur l'appréciation des titres et conventions qui règlent leurs droits et obligations respectifs ;

6° Les discussions entre les membres d'une association d'arrosants, sur l'interprétation ou l'exécution de l'acte de société ;

7° Les difficultés entre le propriétaire d'une salle de spectacle et le directeur d'un théâtre ;

8° Enfin, les questions de baux emphytéotiques ou tous autres baux.

Section VI.

Questions de dommages-intérêts et d'indemnités.

693. — J'ai posé plus haut, pag. 153, n° 537, ce principe, que toute question de droit privé devant être résolue par des moyens du droit commun, était de la compétence des tribunaux. Ce principe est invinciblement applicable à toutes les questions de dommages-intérêts et d'indemnités.

694. — Nous avons vu que la confection de travaux publics pouvait occasioner des dommages dont l'appréciation appartenait à l'autorité administrative. Il s'agissait de dommages nécessaires, indispensables. Le droit privé était, dans ce cas, sacrifié à l'intérêt général, sauf indemnité. J'ai distingué *suprà*, p. 177, n° 621, le dommage temporaire du dommage perpétuel qui doit être considéré comme une expropriation pour cause d'utilité publique.

695. — Ce ne sont pas ces dommages qui doivent ici nous arrêter, puisqu'il ne s'agit plus de simples dommages, mais de dommages-intérêts, qui rentrent dans la compétence exclusive des tribunaux civils.

696. — Les dommages-intérêts sont appréciés plutôt *arbitrio judicis*, que selon les règles de la plus exacte justice. Quoi qu'en ait dit un auteur

célèbre, je considérerais l'action en dommages-intérêts comme une véritable action arbitraire. Le juge apprécie non-seulement le fait, le dommage causé, mais encore l'intention. La somme allouée est quelquefois moins forte, quelquefois plus forte que le dommage matériel, et il arrive même que le dommage est inappréciable ; par exemple, quand il s'agit de blessures faites aux hommes par maladresse, impéritie ou négligence.

697. — Le caractère du dommage qui peut donner lieu aux dommages-intérêts est une contravention, ou tout au moins une illégalité. Jamais l'autorité administrative n'est censée donner l'ordre de commettre une illégalité (V. *suprà*, p. 162, n° 569). Ainsi, tout fait qui peut donner naissance à une demande en dommages-intérêts, est en dehors de la sphère administrative. La connaissance d'une semblable demande ne peut donc être soumise qu'à l'autorité judiciaire, quel que soit l'acte qui ait servi de prétexte à l'action dommageable, ou quoiqu'on prétende que cette action n'est que la conséquence d'un acte administratif.

698. — D'ailleurs, l'appréciation des dommages causés ne peut avoir lieu que par des moyens du droit civil, et elle appartient encore, sous ce rapport, à l'autorité judiciaire.

699. — Ceci posé, quelques exemples feront saisir la sûreté du principe.

700. — 1° L'autorité administrative accorde l'autorisation d'élever un atelier insalubre. Cet atelier insalubre cause un dommage réel aux récoltes d'un voisin ; ce voisin assigne le fabricant devant l'autorité judiciaire. Pourra-t-il se défendre, en soutenant qu'on va annihiler dans ses mains un acte administratif? Non, parce que l'autorisation lui permet d'élever son usine, mais non pas de causer un dommage. C'est le cas de dire avec le célèbre philosophe Royer-Collard : *Cela ne peut pas être, donc cela n'est pas.*

701. — 2° L'autorisation concernait un moulin; le moulin construit, les propriétés voisines sont inondées;—par suite de l'exécution d'un règlement d'eau, des particuliers éprouvent des dommages; même action, même défense, même décision.

702. — 3° Aux entrepreneurs de travaux publics sont accordées des licences qui souvent déplaisent fort aux propriétaires se souciant peu de l'accomplissement des grands travaux qui endommagent leurs petites propriétés. La loi l'a ainsi voulu, ce n'est pas un dommage *quasi ex delicto*, c'est un dommage nécessaire, un dommage légal. L'entrepreneur paie une indemnité représentative ou du prix du sable ou de la valeur de la récolte dont il a pu d'avance calculer l'importance. Mais, cet entrepreneur laisse divaguer sur les prairies voisines les mulets qui servent au transport de ses matériaux; il veut extraire des matériaux d'une propriété sans ordre administratif, sans

arrêté du préfet; il embauche des ouvriers d'un chantier voisin; dans des travaux de port, il place les pontons de manière à faire nécessairement échouer un navire; ou bien encore, cas le plus grave, il construit des échafaudages peu solides dont la chute entraîne celle des ouvriers, les fait mourir ou les blesse grièvement et occasione également des blessures graves aux habitants tranquilles que le hasard avait conduits près des travaux; oserait-on décider que cet entrepreneur pourra se retrancher derrière son titre et sa qualité pour se soustraire à la compétence de l'autorité judiciaire? C'est en dehors de la mission qu'il avait reçue qu'ont eu lieu ces actes qui n'importaient nullement à l'exécution des grands travaux d'intérêt public; il a commis des délits et des quasi-délits, et il en doit la réparation, en vertu d'une disposition du droit commun qu'il n'appartient qu'aux tribunaux civils d'appliquer.

703. — 4° Le quatrième exemple que je vais citer a donné lieu de ma part à de sérieuses réflexions. C'est une position bizarre qui a soulevé de graves controverses, parce qu'on n'a pas cherché à lui appliquer un principe préexistant.

704. — Lorsqu'un fonctionnaire public, un agent quelconque du gouvernement a dépassé les limites de ses fonctions, de son mandat légal, il peut être poursuivi devant les tribunaux civils

et devant les tribunaux criminels. Pour éviter des poursuites téméraires et vexatoires et pour empêcher qu'un inférieur ne fût puni d'avoir obéi à son supérieur, on a voulu que le plaignant demandât l'autorisation de poursuivre cet agent du gouvernement. Il ne s'est jamais élevé le moindre doute sur ce droit que chacun a de poursuivre un fonctionnaire pour un fait de ses fonctions, fait qui constitue de sa part un abus du mandat légal que l'autorité administrative supérieure lui confie, un excès de pouvoir. La loi criminelle punit aussi, comme elle devait le faire, la prévarication, la concussion et autres crimes des fonctionnaires publics.

705. — La compétence judiciaire n'a donc jamais été contestée. Je pense qu'il est inutile de citer quelques-unes de ces nombreuses espèces dans lesquelles l'autorisation a été accordée pour poursuivre un fonctionnaire public à fins civiles ou criminelles.

706. — Là n'est donc pas la difficulté; mais la poursuite est exercée devant les tribunaux, l'agent de l'administration est insolvable et le demandeur veut actionner l'état comme responsable ; ou bien, l'autorisation est refusée et un dommage appréciable existe; ou bien encore l'autorisation n'est même pas demandée, parce qu'il n'y a évidemment faute spéciale d'aucun agent de l'administration; par exemple, un bateau échoue sous un pont, les chefs de pont n'obtiennent pas les fonds

nécessaires pour faire extraire le bateau échoué; malgré toutes les précautions de ces agents, malgré toutes les indications, le bateau échoué en fait échouer un autre, dont tout le chargement est perdu;

707. — Une rivière navigable est encombrée de sable qui fait refluer l'eau sur les propriétés riveraines;

708. — Un canal est plein de vases qui occasionent des infiltrations nuisibles et des exhalaisons dangereuses;

709. — L'écoulement des eaux d'une ville est mal dirigé, et ces eaux laissent échapper des miasmes délétères qui nuisent à la santé des hommes ou à celle des animaux;

710. — Une route est en construction, la moitié seulement est viable, rien n'indique le danger pour le voyageur; les voitures, les charrettes tombent dans un précipice découvert par les travaux;

711. — Que décidera-t-on, enfin, pour tous les cas où la négligence générale de l'autorité administrative, prise comme être moral, ou son impéritie occasioneront un dommage matériel à un ou à plusieurs individus?

712. — Au fond, chacune des espèces de dommage direct et de responsabilité, doit être soumise à des règles particulières. Pour les décider, il faut concilier les droits et obligations de l'état *gouver-*

nement avec les devoirs de l'état *administration.* A l'aide de cette précision, il sera facile d'appliquer les principes relatifs à *l'intérêt* et au *droit*, au *gracieux* et au *contentieux*.

713. — Quant à la compétence, elle ne peut pas appartenir à l'autorité judiciaire; jamais questions ne se sont rattachées plus intimement à *l'intérêt général*, à l'état *unité nationale*, en ce qui concerne le trésor public, car le résultat de l'action doit être la liquidation d'une créance contre l'état : ou la solution est incontestable, ou tous les principes que j'ai posés *suprà*, p. 77, n° 272, et p. 97, n° 341 et suiv., sont évidemment erronés.

714. — Ajoutons d'ailleurs que si l'autorité judiciaire était déclarée compétente, elle pourrait, sous prétexte de prononcer des dommages-intérêts pour faits dommageables, entraver la marche du *gouvernement* et de *l'administration.* Repoussons, avec un auteur des plus judicieux, la distinction entre la *faute administrative* et *la faute des agents de l'administration*, « car cette distinction, » ajoute cet auteur, pourrait bien n'être qu'un » langage artificieux et un subterfuge de courtoi- » sie diplomatique, pour blâmer les actes de » l'administration et lui faire supporter de forts » dommages-intérêts sous l'apparence de ne faire » que réparer les fautes de ses agents, en dispo- » sant ainsi de la fortune publique. »

SECTION VII.

Questions de priviléges et d'hypothèques.

715. — Les questions de priviléges et d'hypothèques ne peuvent guère être résolues que par les règles du droit civil ; elles sont par conséquent de la compétence des tribunaux.

716. — En vain pour échapper à cette compétence alléguerait-on :

1° Que la question de préférence s'agite entre le trésor et un particulier, pourvu d'ailleurs que la qualité de créancier ou de débiteur de l'état ne soit pas contestée ;

2° Que le privilége est réclamé pour le recouvrement de contributions ou de droits d'enregistrement ;

3° Que le privilége ou l'hypothèque frappent des biens d'origine nationale, ou garantissent une créance provenant d'un émigré ;

4° Que la créance se rattache à une entreprise de travaux publics ou à des marchés de fournitures pour un service public, lorsque le débat n'a lieu qu'entre les sous-traitants et les créanciers ou ayants droit de l'entrepreneur ;

5° Que l'inscription hypothécaire a été prise en vertu de décisions administratives ou de contraintes décernées par l'administration.

717. — Ces diverses circonstances ne suffisent pas pour rendre administrative une matière essentiellement judiciaire.

Section VIII.

Questions de contributions.

718. — Les questions de contributions directes appartiennent à la compétence administrative, à moins qu'elles ne puissent être résolues que par des moyens de droit commun.

719. — La matière des contributions indirectes a été, par déclassement, attribuée à l'autorité judiciaire.

720. — Nous verrons *infrà*, p. 209, n° 734, que les nullités de poursuites, quoiqu'il s'agisse du recouvrement des contributions directes, sont aussi du domaine des tribunaux civils. Il en est de même des réclamations formées par un ex-percepteur, soit contre son successeur, soit contre un contribuable, et des répétitions qu'exercent entr'eux divers contribuables de contributions payées les uns pour les autres.

721. — La contestation serait judiciaire, quand bien même la répétition serait exercée par ou contre l'état ou une commune, pour leurs biens particuliers.

722. — Ici s'élève une question qui tient à la

haute politique, autant qu'à la science administrative, *le refus de l'impôt demandé, ou la répétition de l'impôt illégalement perçu.*

723. — En France, il est un principe constitutionnel qui remonte à l'antiquité la plus reculée : l'impôt ne peut être exigé par le souverain qu'autant qu'il a été voté par les représentants de la nation.

724. — Ce principe a passé dans la législation positive, chaque budget le reproduit annuellement.

725. — « L'établissement et la perception de toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles autorisées par la loi, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, sont formellement interdits, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs et contre ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception et sans que, pour exercer cette action devant les *tribunaux*, il soit besoin d'une autorisation préalable. »

726. — De ce principe si virtuellement exprimé, il résulte, à mes yeux, la conséquence que les tribunaux civils seuls sont compétents pour juger la question de légalité ou d'illégalité d'un impôt,

sous quelque titre ou sous quelque dénomination qu'il se perçoive.

Section IX.

Application des actes de vente de biens nationaux et d'autres actes administratifs, par des moyens de droit commun.

727. — I. Si, comme nous le verrons au chapitre II, section II, § I, *pag.* 222, *n.* 776, par suite d'un déclassement qui tenait à une raison d'état d'une haute gravité, la validité des ventes de biens nationaux, la déclaration du contenu de ces ventes, les déchéances, décomptes, etc., ont été attribués à l'autorité administrative, du moins a-t-on toujours réservé aux tribunaux civils le droit exclusif d'appliquer les règles du droit commun à cette matière exceptionnelle, et de juger les questions de servitude et de prescription, d'ordonner des expertises, des enquêtes, des levées de plan, de faire procéder au bornage, etc.

728. — II. Toutes les fois que les actes administratifs doivent être appliqués ou exécutés par des moyens du droit commun, l'autorité judiciaire est compétente.

729. — Par exemple, 1° après règlement d'eau, l'exécution de ce règlement entre deux particuliers, la manière de s'y conformer, les dommages

qui peuvent en résulter pour l'un ou pour l'autre, etc., etc.

2° L'exécution d'un acte administratif permettant l'élévation d'un barrage, lorsque ce barrage doit être appuyé sur une propriété privée.

3° L'application d'une convention diplomatique, ainsi que je l'ai déjà fait observer, *suprà*, p. 115, n. 414; lorsque de cette convention, il résulte au profit d'individus, un droit auquel l'état se déclare complétement étranger.

730. — Toutes ces espèces et autres semblables demeurent soumises à la compétence judiciaire.

Section X.

Exécution, en ce qui concerne les voies de droit commun, des décisions administratives.

731. — On a souvent dit et l'on répète tous les jours que les tribunaux administratifs étant des tribunaux d'exception, ne peuvent connaître de l'exécution de leurs décisions.

732. — Jamais brocard ne fut plus erroné, car presque toutes les décisions supérieures du conseil-d'état ne peuvent recevoir leur exécution que par la voie administrative. Ou ce sera le renvoi de la compétence aux tribunaux administratifs, ou ce sera la liquidation d'une créance sur l'état à faire par un ministre, ou ce sera la fixation d'une pension, ou ce sera le compte d'un adjudicataire de

travaux publics à régler, ou ce sera un obstacle à faire disparaître de la voie publique, ou ce sera une assemblée d'électeurs à convoquer de nouveau, ou ce sera un nouvel arrêt à rendre par la cour des comptes, etc., etc.; je pourrais ainsi passer en revue presque toutes les matières du droit administratif.

733. — Que si l'on avait dit que les tribunaux administratifs ne pourraient pas connaître des difficultés qui s'élèveraient sur l'exécution de leurs décisions par des moyens du droit commun, on eût alors posé un principe vrai, corollaire de celui-ci, que les tribunaux civils ne peuvent pas connaître de l'exécution de leurs jugements par des voies administratives.

734. — A mon livre *de la juridiction* je ferai tous mes efforts pour combattre cette opinion si fausse et si accréditée, que la justice administrative est une justice exceptionnelle.

735. — Revenant à l'objet de la présente section, je citerai, comme exemples du principe, que l'autorité administrative ne peut pas connaître de l'exécution de ses décisions par des moyens du droit commun:

1° L'opposition à la contrainte par corps par suite d'un débet de comptable, fondé sur le bénéfice d'âge. Si l'opposition à la contrainte avait pour cause l'appréciation de la contrainte en elle-même, elle ne pourrait alors être jugée que par l'autorité administrative;

2° Les contestations sur la validité des contraintes, commandements, saisies et autres actes de poursuites en recouvrement des contributions directes, de fermages de biens nationaux ou domaniaux, etc.; lorsque la nullité en est demandée pour cause d'irrégularité, de défaut de formule exécutoire, d'illégalité ou tout autre moyen de droit commun;

3° La demande en nullité de poursuites en matière de contributions indirectes;

4° La poursuite contre le saisi constitué gardien de ses meubles et qui les a détournés;

5° Les conséquences d'une saisie-arrêt faite sur des deniers appartenant à un entrepreneur de travaux publics;

6° La poursuite contre une caution d'entrepreneur de travaux publics ou de marchés qui conteste la validité de son engagement, ou qui se prétend déchargée de toute obligation pour n'avoir pas été poursuivie en temps utile;

7° Les questions de compensation dans lesquelles le trésor se trouve intéressé, lorsque la créance a été liquidée par l'autorité administrative et qu'il n'y a plus aucune difficulté sur la qualité de créancier ou de débiteur, sur la nature et le montant de la dette.

Section XI.

Questions de droit criminel. — Contraventions et pénalités.

736. — L'autorité judiciaire est appelée à prononcer la sanction la plus efficace de la loi civile ou de la loi administrative.

737. — I. Sa compétence embrasse toutes les questions de droit criminel et leurs accessoires, ainsi que la répression des crimes et délits punis par la loi pénale.

738. — Lorsqu'un agent du gouvernement s'est rendu coupable d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions, il est poursuivi, comme les simples particuliers, devant les tribunaux. La matière étant toute judiciaire, le défaut d'autorisation n'est, comme nous l'avons dit *suprà*, p. 149, n° 521, qu'un moyen personnel à l'inculpé et ne peut donner lieu à un conflit.

739. — Tous les éléments d'une dénonciation calomnieuse concernant un fonctionnaire public doivent être appréciés par les tribunaux criminels, quoique le fait imputé rentre dans les fonctions de l'agent inculpé. Cette circonstance particulière n'est pas de nature à forcer les tribunaux à surseoir jusqu'après une déclaration de l'autorité ad-

ministrative sur la vérité ou la fausseté du fait dénoncé.

740. — II. L'autorité judiciaire est aussi compétente pour réprimer les contraventions :

1° Aux règlements de police municipale, départementale ou centrale ;

2° Aux lois et règlements concernant la police rurale ;

3° Aux lois et règlements qui ont pour objet, la conservation des bois et forêts ou la pêche fluviale ;

4° Aux lois qui régissent les contributions indirectes, les douanes, etc. ;

5° Aux règlements concernant les octrois ;

6° Aux règlements des monts de piété ;

7° Aux lois et règlements sur la police des mines ;

8° Aux lois et ordonnances concernant les ateliers insalubres,

Etc., etc.

741. — Il est important de remarquer, en ce qui touche les règlements de police, que les tribunaux sont tenus d'en faire l'application, sans qu'il leur soit permis de s'occuper de leur opportunité ou de leur convenance, et encore que le contrevenant prétende avoir un droit contraire.

742. — Mais si ces règlements ont été pris en

dehors du cercle des attributions conférées par la loi à l'autorité de laquelle ils émanent, les tribunaux peuvent et doivent même leur refuser toute sanction.

743. — Pour ce qui concerne les contraventions de voirie grande et petite, elles rentrent tantôt dans la compétence judiciaire, tantôt dans la compétence administrative, suivant les distinctions que je vais établir à la section du *déclassement*, *infrà*, p. 215, n° 756.

744. — III. A l'autorité judiciaire appartient exclusivement le droit d'infliger des pénalités, c'est-à-dire, d'appliquer les peines afflictives, infamantes, corporelles ou pécuniaires, non-seulement aux crimes et délits, mais encore aux simples contraventions, même à celles dont la répression est confiée aux tribunaux administratifs.

745. — Ce n'est que par exception que ceux-ci sont appelés à prononcer des amendes. Mais ils ne prononcent jamais la peine de l'emprisonnement.

Section XII.

Déclassement. — Matières administratives qui ont été déclarées judiciaires.

746. — I. Je considère comme un déclassement de matières, l'attribution faite à l'autorité judi-

ciaire de la connaissance des contestations relatives aux contributions indirectes, à l'octroi en ce qui concerne l'état, à l'enregistrement.

747. — II. En matière d'élections municipales, les tribunaux civils ont été déclarés compétents pour connaître :

1° Des difficultés sur les attributions ou délégations de contributions ;

2° Des réclamations sur l'incapacité légale d'un ou plusieurs membres élus.

748. — En matière d'élections départementales et d'arrondissement, ces mêmes tribunaux connaissent des réclamations sur l'incapacité légale des membres élus.

749. — Mais ils n'ont pas, comme pour les élections municipales, reçu mission de juger les difficultés sur les attributions ou délégations de contributions en ce qui touche l'inscription sur la liste des électeurs.

750. — Enfin, pour les élections législatives, la compétence a été conservée dans son état naturel. Elle est demeurée dans les mains de l'autorité administrative, au moins pour le premier degré de juridiction.

751. — Mais n'est-ce pas le déclassement le plus extraordinaire que ce recours ouvert devant les cours royales contre toutes les décisions des préfets en matière électorale ?

752. — III. L'exercice du pouvoir disciplinaire fait naturellement partie des attributions de l'autorité administrative.

753. — Il faut donc ranger parmi les cas de déclassement :

1° Le pouvoir de discipline conféré aux tribunaux sur les magistrats de l'ordre judiciaire ;

2° Le même pouvoir par eux exercé sur les avocats, avoués, notaires et huissiers ;

3° Le droit qui leur a été accordé de fixer ou changer la résidence des huissiers ;

4° La disposition qui permet aux tribunaux d'interdire, à temps ou à toujours, de l'exercice de sa profession, un instituteur primaire poursuivi pour cause d'inconduite ou d'immoralité.

754. — IV. Dans le cas où il n'existe pas de réglement administratif, les tribunaux civils sont investis du droit de régler la jouissance des eaux.

755. — V. La législation spéciale sur la navigation du Rhin offre à elle seule une foule de cas de déclassement de matières ; elle contient même des règles de droit international.

756. — VI. Enfin, la voirie m'a toujours parue devoir appartenir complétement aux tribunaux

administratifs. A cette partie importante de la surveillance publique, s'applique la formule de *l'intérêt spécial, etc.*, dont j'ai développé l'application, *suprà*, p. 99, n° 349 et suiv., non pas que l'amende dût être infligée par l'autorité administrative, mais à elle devrait être réservé le droit exclusif de constater la contravention, de la réprimer par la destruction des travaux; et à l'autorité judiciaire, la mission de prononcer, ou une amende, ou la prison, ou des dommages-intérêts.

757. — Voici comment, en matière de répression des contraventions, la compétence a été départie entre les deux pouvoirs:

758. — La voirie urbaine, qui comprend les places, les rues des villes, bourgs et villages qui ne forment pas un prolongement de grande route, les alignements, les chemins communaux, a été exclusivement réservée à l'autorité judiciaire.

759. — L'autorité administrative conserve la connaissance de tous les cas de grande voirie, dans laquelle il faut comprendre les grandes routes, les rues et places qui leur servent de prolongement, les alignements sur ces routes et rues, le roulage. Elle a le droit exclusif, non-seulement de constater la contravention, de la réprimer par la destruction des travaux, de prendre toutes les mesures propres à faire cesser le dommage, mais il lui appartient aussi, par suite d'un déclassement, de prononcer les amendes, et, en certains cas, des dommages au profit de l'état.

760. — Aucune controverse ne s'élève à cet égard. Mais le doute, la discussion, la contrariété de doctrine et de jurisprudence; voilà ce qu'on peut signaler sur la question de compétence en matière de contraventions de chemins vicinaux.

761. — Je pense que cette matière est précisément placée dans l'état où devraient être placées toutes les questions de contraventions de voirie; et que les tribunaux administratifs ont le droit de constater les contraventions, d'en faire disparaître les traces; l'autorité judiciaire, celui de prononcer l'amende ou la prison, s'il y a lieu.

762. — Les eaux forment l'une des dépendances les plus importantes de la voirie. Les contraventions en matière d'eaux ou d'usines construites sur les cours d'eau, sont placées dans les attributions des tribunaux administratifs ou judiciaires, selon qu'il s'agit de grande ou de petite voirie, c'est-à-dire, selon que le cours d'eau est navigable ou flottable, ou bien non navigable ni flottable.

763. — Dans le premier cas, l'autorité administrative est investie du droit de constater et de réprimer la contravention, d'ordonner la destruction des ouvrages et de prononcer les amendes.

764. — Dans le second cas, c'est-à-dire, lorsque le cours d'eau n'est navigable ni flottable, la répression appartient exclusivement aux tribunaux, soit qu'il faille réprimer les infractions aux règle-

ments des eaux et aux défenses de constructions d'usines ou autres travaux non autorisés, soit qu'il s'agisse de tout autre contravention poursuivie dans l'intérêt public ou privé.

765. — Cependant, l'autorité administrative conserve le droit, même dans ce cas, de prendre les mesures provisoires pour faire cesser tout dommage public, et d'ordonner la destruction des ouvrages construits sans autorisation.

766. — Il arrive souvent que les entreprises commises sur les cours d'eau n'occasionent aucun dommage public et ne touchent qu'aux droits privés; la contestation rentre alors dans les questions de dommages faits à la propriété ou d'actions possessoires, qui sont de la compétence des tribunaux, lors même qu'il s'agit d'un cours d'eau navigable ou flottable.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Pouvoir administratif.

SOMMAIRE.

SECTION I.

Matières administratives par leur nature.

767. — Pour suivre un ordre logique, je devais diviser mon titre de la séparation des pouvoirs en deux chapitres, l'un consacré au pouvoir judiciaire, l'autre au pouvoir administratif; et cependant j'avoue qu'arrivé à cette seconde subdivision, je ne découvre plus aucun nouveau principe à établir.

768. — L'enchaînement des propositions, la liaison des idées, m'ont fait oublier la nécessité qui m'avait d'abord frappé, et en relisant ce que j'ai déjà écrit, j'y trouve la solution des difficultés

de compétence qui concernent le pouvoir administratif, sauf les cas de déclassement qui se réduisent à une simple énumération.

769. — En effet, j'ai commencé par poser d'une manière générale le caractère du contentieux administratif à l'état de formule, *suprà*, page 77, n. 272 et suivants; j'ai présenté les cinq caractères principaux de cette formule et les matières auxquelles elle s'applique plus spécialement. J'ai parlé de l'interprétation des actes administratifs, *suprà*, p. 112, n. 403 et suivans.

770. — Puis, au *pouvoir judiciaire*, pour mieux faire ressortir ses attributions, j'ai été forcé d'établir un fréquent parallèle entre ce pouvoir et le pouvoir administratif et d'indiquer leurs limites respectives.

771. — Afin de ne pas tomber dans des redites qui fatiguent inutilement le lecteur expérimenté et qui peuvent induire en erreur les jeunes adeptes de la science, parce qu'ils y recherchent des différences qui n'existent pas, je me contenterai de parler des déclassements qui résultent de la volonté de la loi.

772. — Dans mes *Notes et Observations*, je compléterai cette partie de mon travail, en présentant le tableau des diverses attributions du pouvoir administratif par opposition à celles du pouvoir judiciaire, dans les cas, du moins, qui ont donné lieu à des conflits ou qui ont souffert difficulté.

Section II.

Déclassement. — Matières judiciaires qui ont été déclarées administratives.

773. — Avant d'indiquer les divers cas dans lesquels le législateur a contrarié le principe séparatif des deux pouvoirs, en attribuant à l'autorité administrative ce qui était logiquement dans les attributions de l'autorité judiciaire, je ferai observer que parmi ces déclassements, les uns se fondent sur des raisons politiques; les autres ont eu principalement pour cause de compléter le système de tutelle qui concerne les personnes morales, *départements, communes, établissements publics;* ou bien de rattacher à la formule de l'*intérêt spécial, etc.*, des matières qui y avaient une grande affinité.

774. — Il serait difficile de se rendre un compte exact des motifs qui ont déterminé le législateur dans quelques autres cas. Mais pourrait-on s'autoriser de ces exceptions, d'une application fort rare, pour accuser de confusion la législation administrative? Ce serait être injuste; ce serait imiter ce jurisconsulte français qui a critiqué les lois romaines bien haut et bien fort, parce qu'à grand'peine, il a découvert dans les immenses pandectes quelques fragments que condamnent la raison et une saine philosophie.

§ I. — *Déclassements motivés sur des raisons politiques.*

775. — Certaines lois spéciales nous offrent quelques cas de déclassement motivés sur des raisons politiques afférentes aux circonstances dans lesquelles ces lois ont été rendues.

776. — I. La législation révolutionnaire a attribué à l'autorité administrative le contentieux des domaines nationaux.

777. — Ce contentieux comprend :

1° Les contestations sur la validité des ventes nationales et la déclaration de ce qui a été compris dans ces ventes;

2° Les difficultés sur les résultats des décomptes délivrés contre les acquéreurs ;

3° Le droit de prononcer la déchéance pour défaut de paiement du prix ;

4° Les débats concernant l'inscription sur la liste des émigrés, les séquestres, les confiscations, les partages de présuccession.

778. — II. Dans le cas où plusieurs commissions administratives d'hospices découvrent, en même temps, les mêmes rentes ou les mêmes biens nationaux usurpés ou célés au domaine, l'autorité administrative est appelée à prononcer sur la priorité de la découverte et sur le point de savoir au-

quel des deux établissements il convient d'accorder la préférence.

779. — III. En matière de domaines engagés, l'autorité administrative a été investie du pouvoir :

1° De maintenir en possession et déclarer propriétaires incommutables, les engagistes qui ont fait leur soumission ;

2° De statuer sur les contestations relatives à l'évaluation des biens soumissionnés et à la fixation du prix à payer par suite de la soumission ;

3° De prononcer la déchéance contre un engagiste ou de l'en relever ;

4° D'apprécier la validité et les effets de la soumission.

780. — IV. Il a été fait cession, en 1813, à la caisse d'amortissement, des biens ruraux, maisons et usines possédés par les communes. S'il s'élève des difficultés entre les municipalités et la régie des domaines, c'est aux tribunaux administratifs que la connaissance en est attribuée.

781. — V. Les lois abolitives de la féodalité, en supprimant les droits de hallage, ont néanmoins maintenu les particuliers dans la propriété des halles, bâtimens et étaux : ces particuliers peuvent obliger les communes à les acheter ou à les prendre à loyer, et réciproquement, ils peuvent être contraints par les communes à les ven-

dre si l'utilité communale est déclarée; dans le cas contraire, les propriétaires peuvent opter pour une location.

782. — En cas de vente, l'indemnité due au propriétaire dépossédé doit être réglée par les tribunaux, parce qu'il s'agit d'une véritable expropriation; mais les contestations relatives à la location annuelle ont été exceptionnellement dévolues à l'autorité administrative.

§ II. — *Complément des actes de tutelle.*

783. — Nous avons déjà dit, en plusieurs endroits de ce livre, que les communes, les hospices, fabriques et autres établissements publics devaient être considérés comme des personnes morales soumises, pour ce qui concerne l'administration de leurs biens, aux mêmes règles de compétence que les simples particuliers.

784. — Mais ces personnes morales sont placées sous la surveillance tutélaire de l'administration; et, pour compléter ce système de tutelle, la loi a rangé dans les attributions de l'autorité administrative certains cas de compétence qui, par leur nature, appartiennent à l'autorité judiciaire.

785. — I. Parmi ces cas divers, il faut placer en première ligne toutes les questions de comptabilité communale, de comptabilité des hospices et autres établissements publics.

786. — II. Le partage des biens communaux a donné lieu à un autre cas de déclassement.

787. — L'autorité administrative a été substituée à l'autorité judiciaire pour juger toutes les contestations relatives à l'occupation des biens communaux, par suite d'un partage postérieur, ou même antérieur, au 10 juin 1793, entre les co-partageants, détenteurs ou occupants et les communes, soit sur les actes et les preuves du partage, soit sur l'exécution des conditions prescrites à ces détenteurs pour devenir propriétaires incommutables. Mais il faut que la qualité communale du bien en litige ne soit pas contestée, car les tribunaux demeurent compétents pour connaître des questions de propriété qui s'élèvent dans le cas où le détenteur nie l'usurpation et se prétend propriétaire à tout autre titre qu'en vertu d'un partage.

788. — III. C'est encore par suite d'un déclassement que l'autorité administrative connaît :

1° Des contestations qui peuvent s'élever sur l'administration ou la perception des octrois en régie intéressée, entre les communes et les régisseurs de ces établissements ;

2° De celles qui pourraient s'élever entre les communes et les fermiers des octrois sur le sens des clauses des baux.

§ III. — *Matières ayant une grande affinité avec le contentieux administratif.*

789. — Il est certaines matières qui, sans rentrer complétement dans l'application de la formule: *intérêt spécial, etc.*, ont néanmoins une grande affinité avec celles qui constituent le contentieux administratif, et que, pour ce motif, le législateur a cru devoir mettre sous l'influence des mêmes principes de compétence.

790. — I. C'est ainsi qu'en matière de bois et forêts, le législateur a dérogé aux principes qui régissent la séparation des deux pouvoirs, en plaçant dans les attributions de l'autorité administrative la surveillance, l'aménagement et la conservation des forêts, et en lui déléguant le pouvoir de statuer:

1° Sur la possibilité et l'état des forêts, relativement à l'exercice des droits d'usage;

2° Sur la défensabilité de ces forêts déclarée par l'administration forestière;

3° Sur la nécessité pour les communes des droits de pâturage dont l'administration ou les particuliers voudraient opérer le rachat;

4° Sur la déchéance encourue par l'adjudicataire qui n'a pas fourni caution dans les délais;

5° Sur l'annulation des procès-verbaux de réarpentage et de récolement, pour défaut de forme ou pour fausse énonciation ;

6° Sur la conversion en bois et l'aménagement en pâturage de terrains appartenant aux communes ou aux établissements publics.

791. — Le bornage, ainsi que je l'ai fait remarquer, *suprà*, p. 164, n. 574, est une opération toute judiciaire. Il faut donc voir un déclassement dans les dispositions qui donnent pouvoir à l'administration forestière de procéder au bornage des bois et forêts de l'état, de la couronne, des communes, des établissements publics et de ceux possédés à titre d'apanage.

792. — I. *bis*. L'autorité administrative, par suite d'un déclassement, peut ordonner le déplacement des usines à eau ou autres situées sur la ligne des douanes, lorsqu'il est constaté qu'elles ont servi à favoriser la contrebande.

793. — II. Les travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux sont à la charge des communes. Néanmoins, ces sortes de travaux touchent de si près à l'intérêt général qu'ils ont été assimilés, sous certains rapports, aux travaux publics.

794. — L'indemnité due, à raison des extractions de matériaux, des dépôts ou enlèvements de terre, des occupations de terrains, est réglée,

comme pour ces derniers, par l'autorité administrative.

795. — III. Les biens formant les majorats ont été soumis à une législation exceptionnelle. Le conseil d'état est chargé de prononcer la nullité de tout acte de vente, donation ou aliénation de ces biens par le titulaire, de tout acte qui les frapperait de privilége ou d'hypothèque, et de tout jugement qui validerait ces actes, hors les cas exprimés par la loi.

796. — Il prononce également la nullité des adjudications, ventes ou échanges pour inobservation de formalités prescrites.

797. — Il connaît de toutes les contestations qui s'élèvent entre les possesseurs de majorats situés en pays étranger au sujet de la propriété ou de la jouissance de ces majorats, et des contestations de même nature qui s'élèvent dans l'intérieur du royaume, mais seulement lorsqu'elles ont pour objet l'interprétation des clauses de l'acte d'institution relatives à l'étendue et à la valeur de ces majorats.

798. — Enfin, il statue sur le règlement des frais d'entretien et d'administration durant le temps de suspension de la jouissance du titulaire, à défaut de prise de possession dans l'année de l'investiture.

799. — IV. Les eaux minérales intéressent la

santé publique. Il est donc naturel qu'elles aient été l'objet de quelques dispositions exceptionnelles.

800. — L'autorité administrative juge les contestations entre l'état et les communes touchant les droits de propriété des sources d'eaux minérales.

801. — Elle prononce la résiliation des baux des sources appartenant à l'état, dans le cas d'inexécution des conditions et les réadjuge à la folle enchère du fermier.

802. — Elle règle les tarifs du prix des eaux provenant des sources appartenant aux particuliers.

803. — Enfin, elle est chargée de réprimer les contraventions aux lois et règlements concernant ces eaux.

804. — V. Sont encore de la compétence des tribunaux administratifs, par le résultat d'un déclassement, les infractions aux lois qui régissent la banque et les contestations relatives à sa police et à son administration intérieure.

805. — Entre la banque et les membres de son conseil général, les agents ou employés, l'autorité administrative prononce toute condamnation civile, y compris les dommages-intérêts.

806. — VI. En matière de servitudes militaires, l'autorité administrative a été déclarée compétente pour statuer sur les réclamations des propriétaires intéressés contre l'application des limites légales et

sur les contraventions aux lois qui régissent ces servitudes.

§ IV. — *Déclassement dont il est difficile de préciser les motifs.*

807. — I. Contrairement aux principes généraux de compétence, les tribunaux administratifs ont reçu mission de juger les contestations sur le recouvrement du prix des mois de nourrice des enfants de la ville et banlieue de Paris, et les contraventions aux lois et règlements touchant le bureau des nourrices.

808. — II. Il en est de même de celles existant entre le caissier et les bouchers, herbagers, forains, employés et autres agents des marchés ou de la caisse de Poissy.

809. — III. En matière de courses aux chevaux, les difficultés qui s'élèvent entre les concurrents sont aussi, par exception, jugées administrativement.

810. — IV. Même compétence pour les contestations sur les comptes ou la répartition des revenus d'une cure perçus pendant sa vacance, entre l'ancien titulaire ou ses héritiers et le nouveau titulaire ou la fabrique.

811. — V. Toutes affaires de simple police entre

les ouvriers et apprentis, les manufacturiers, fabricants et artisants, sont décidées par le préfet de police, à Paris, par les commissaires-généraux de police, dans les villes où il y en a d'établis, et, dans les autres lieux, par le maire ou l'un des adjoints.

812. — Ces fonctionnaires prononcent, sans appel, les peines applicables aux divers cas, selon le code de police municipale.

813. — VI. Les réclamations contre le rôle de répartition des dettes des anciennes communautés juives ont été encore dévolues à l'autorité administrative.

814. — VII. Enfin, c'est par suite d'un déclassement que le conseil de préfecture et le conseil d'état prononcent des amendes pour certaines contraventions, par exemple, en matière de grande voirie.

815. — En règle générale, ce pouvoir est exclusivement réservé à l'autorité judiciaire, même lorsqu'il s'agit de contraventions dont la répression rentre d'ailleurs dans la compétence des tribunaux administratifs.

816. — Quant au droit de modérer les amendes, le conseil d'état l'exerce moins par le résultat d'un déclassement qu'en vertu du pouvoir de grâce qui appartient au roi.

CHAPITRE TROISIÈME.

Respect de la chose jugée par l'un ou par l'autre pouvoir.

SOMMAIRE.

Section Ire.

Observations générales.

817. — La chose jugée est un des principes éminemment conservateurs de l'ordre social. Chez les Romains, on avait adopté cette maxime qui a passé dans toutes les législations : *Res judicata pro veritate habetur*. Ce n'est pas une verité universelle, c'est une verité relative, c'est la vérité pour les parties, *pro veritate habetur*.

818. — Lorsque le pouvoir judiciaire excède les bornes de sa compétence, la voie du conflit peut l'arrêter; mais ce conflit est soumis à des

règles, à des formes qui le circonscrivent dans des limites; l'ordonnance qui le permet parle d'un délai après lequel il ne peut plus être élevé. Cette voie est donc impuissante pour ramener, dans tous les cas, dans toutes les positions, les pouvoirs judiciaire et administratif à leur compétence respective.

819. — On doit le reconnaître, c'est à la sagesse, à la prudence et aux lumières des deux pouvoirs parallèles et également puissants, qu'il faut s'en rapporter pour que ce principe du respect de la chose jugée soit constamment et régulièrement observé.

820. — Afin de ne pas jeter la perturbation d'une critique malveillante et irréfléchie dans l'examen de la position la plus délicate que puisse révéler l'objet important que j'ai essayé de traiter, je crois nécessaire de bien préciser les caractères de la chose jugée.

821. — Ces caractères sont écrits dans la loi civile française. Les voici :

822. — *L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même; que la demande soit fondée sur la même cause; que la demande soit entre les mêmes parties et formée par elles et contre elles en la même qualité.*

823. — Disons-le sans crainte d'être démenti, jamais l'un des pouvoirs judiciaire ou administra-

tif n'a osé *sciemment* juger de nouveau *la même cause, ayant le même objet, entre les mêmes parties agissant en la même qualité.*

824. — La difficulté la plus grave sur laquelle j'aurai à donner mon avis, n'a donc pu résulter que d'une erreur commune des parties et des juges.

825. — Avant d'aborder cette difficulté, je dois dégager la matière d'une foule d'incidents dans lesquels la chicane routinière voudrait apercevoir une chose jugée chimérique, pour s'exclamer ensuite sur le scandale des empiétements administratifs.

Section II.

Décisions émanées de l'un des pouvoirs et qui ne font pas obstacle à ce que la contestation soit portée devant l'autre pouvoir.

§ Ier. — *Décisions administratives.*

826. — Déjà, dans plusieurs passages de ce livre, j'ai dû poser le principe que certains actes, certaines décisions de l'autorité administrative ne fesaient point obstacle à ce que la contestation sur des droits privés, fût portée devant l'autorité judiciaire. J'ai dit *suprà*, p. 162, nº 569, que jamais l'autorité administrative n'était censée accorder une concession, une autorisation portant permission de s'emparer d'une propriété privée, ou d'oc-

occasionner un dommage; j'ai dit, *suprà*, p. 48, nº 168, que les actes de tutelle ne font jamais obstacle à ce que des tiers fassent valoir leurs droits devant les tribunaux; j'ai dit à la divisibilité de compétence, *suprà*, p. 145, nº 508, que plusieurs contestations portaient en elles-mêmes un germe multiple de juridiction et que chaque germe pouvait se développer devant une autorité différente, sans que l'harmonie des deux pouvoirs en fût un instant troublée.

827. — C'est ici le lieu d'indiquer le motif qui a fait établir ce principe, en ce qui touche la chose jugée.

828. — Ce motif, c'est que les caractères de la chose jugée ne peuvent jamais, dans ces diverses positions, se trouver réunis et produire l'obstacle qui doit donner lieu à l'application de cette vérité jurisprudentielle.

829. — Ce ne sont plus les mêmes parties, ou les parties agissent en une autre qualité; ce n'est plus la même cause; ce n'est plus le même objet; et il faut la réunion de toutes ces conditions pour que le principe s'élève avec toute sa puissance, toute son énergie.

830 — Voici quelques positions de nature à se présenter plus fréquemment et qui suffiront, je l'espère, pour faire bien discerner la nuance utile à saisir.

831. — 1º Pierre veut construire. Il doit de-

mander l'alignement. On le lui donne. Il se plaint, on persiste. Il recourt au ministre; le ministre rend une décision qui lui est contraire; il attaque cette décision devant le conseil d'état. L'ordonnance qui rejette son pourvoi est souveraine.

832. — Mais Pierre a droit à une indemnité pour la portion de terrain qu'il est forcé d'abanner à la voie publique. Un débat s'élève entre lui et la commune, sur la propriété de ce terrain, ou sur le montant de l'indemnité. Lui opposera-t-on l'ordonnance royale intervenue sur son pourvoi? Pourra-t-il l'invoquer? Non. C'est *res inter alios judicata* par rapport à la commune. Les questions de propriété et d'indemnité seront portées devant l'autorité judiciaire.

833. — 2° Un préfet, sous le prétexte qu'un chemin est une voie publique, ordonne la destruction des travaux de clôture de Jean, qui se dit propriétaire du terrain, et il déclare que le chemin est vicinal. Jean épuise contre le préfet, et contre la commune elle-même, toutes les voies de recours. Ordonnance qui décide que le préfet a eu raison de déclarer le chemin vicinal et de maintenir le public dans la jouissance de ce chemin. La question de propriété a-t-elle pu être un instant en litige? L'a-t-elle été? Non certainement. Le public passe, voilà tout.. L'autorité administrative a accompli son mandat. Jean poursuit la commune devant l'autorité judiciaire. Ce n'est plus le même objet quant à la commune. Ce n'est plus

la vicinalité du chemin qui est en litige, mais bien la propriété du sol. L'autorité judiciaire est complétement libre dans sa sphère. Elle ne décidera pas que le chemin est ou n'est point vicinal, mais que la propriété du chemin déclaré vicinal appartient à Jean ou à la commune.

834. — La déclaration de vicinalité aura eu néanmoins pour effet de résoudre les droits de propriété en un droit d'indemnité, qui sera réglé par les tribunaux.

835. — 3° L'autorité administrative a usé de son droit et a fait un règlement d'eau, malgré les oppositions des diverses parties intéressées. Ce règlement enlève à Jacques une partie de l'eau dont il était propriétaire par conventions privées faites avec les autres riverains. Jacques les poursuit devant l'autorité judiciaire et demande une indemnité représentative du tort qu'il éprouve, s'ils veulent user du règlement d'eau administratif. L'autorité administrative, dans son droit de surveillance générale, dans l'intérêt de l'agriculture et de la salubrité publique, a réglé la part à prendre par chaque riverain, mais elle n'a décidé aucune question de propriété ou de conventions privées, car son règlement d'eau n'est même pas contentieux, par suite d'un déclassement. Les tribunaux ne décideront pas que la distribution des eaux a été mal faite par l'autorité administrative, mais que les dommages occasionés à Jacques, contrairement à ses droits de proprié-

taire, doivent être estimés et payés par les riverains.

836. — 4° Malgré les oppositions les plus vives, les plus pressantes des voisins d'un fabricant, l'autorité administrative a autorisé l'établissement d'un atelier insalubre. Il y a eu décision contentieuse du conseil d'état.

837. — Et voilà que cette usine en exercice occasione à ces mêmes voisins un dommage réel. Ils attaquent le fabricant devant l'autorité judiciaire. Les repoussera-t-on par la chose jugée? Ce serait dérisoire, car devant l'autorité administrative les voisins ne défendaient qu'un droit éventuel qui, par un déclassement, a pu être élevé au rang de *droit;* devant l'autorité judiciaire, ils demandent la réparation d'un dommage actuel, réel, appréciable. Ce n'est donc plus le même objet, la même cause. S'il en pouvait être autrement, devant le conseil d'état, les voisins auraient donc dû conclure, subsidiairement, dans le cas où l'autorisation serait accordée, à ce qu'une indemnité éventuelle fût déterminée. Cette demande, l'autorité administrative l'eût repoussée en répondant, comme je l'ai déjà si souvent répété, que ses concessions ne pouvaient jamais porter atteinte au droit de propriété, ni autoriser un dommage. Eh bien! ce langage, qui eût été explicite, n'est autre chose que la réserve sous-entendue dans toutes les décisions administratives.

838. — 5° Un individu est poursuivi devant l'au-

torité administrative pour contravention de grande voirie ou tout autre contravention dont la répression appartient à cette autorité. Il est condamné. Cette décision laisse intactes toutes les questions de propriété, d'indemnité, ou de conventions privées, qui pourront toujours être soumises au jugement des tribunaux.

839. — Ajouterai-je à ces espèces les plus saillantes les refus ministériels de reconnaître tels ou tels droits que les tribunaux sont seuls compétents pour apprécier ? Ce ne sont là que des déclarations de partie intéressée qui ne peuvent pas faire obstacle à l'action régulière devant le pouvoir seul compétent.

840. — Il en est de même des arrêtés qui envoient des communes, des fabriques, ou des hospices en possession de biens prétendus usurpés. Ces arrêtés ne font pas obstacle à ce que le fond du droit soit discuté devant les tribunaux.

§ II. — *Décisions judiciaires.*

841. — Les exemples que je viens de citer ont dû faire pressentir dans quels cas l'autorité administrative était libre dans son action, malgré une décision antérieure du pouvoir judiciaire.

842, — Qu'importe, en effet, que l'autorité judiciaire ait jugé entre une commune et un particulier la question de propriété d'un chemin ? Le

préfet ne le déclarera pas moins vicinal; la déclaration de vicinalité et la question de propriété appartient à deux ordres d'idées différents.

843. — Qu'importe que la question de propriété d'un terrain soumis à l'alignement ait été décidée par l'autorité judiciaire? L'administration n'en conservera pas moins le droit de prononcer sur l'alignement.

844. — Qu'importe qu'un jugement ait attribué la propriété entière d'un cours d'eau à un riverain? Ce sera peut être le motif qui déterminera l'autorité administrative éclairée par ces contestations individuelles à faire, dans l'intérêt de l'agriculture, un règlement d'eau entre tous les riverains.

845. — Qu'importe que l'autorité judiciaire ait condamné plusieurs fois à des dommages-intérêts le propriétaire d'une usine non autorisée? Il pourra obtenir cette autorisation, malgré les jugements rendus, et cette autorisation ne préviendra point de nouvelles condamnations à des dommages-intérêts.

846. — Qu'importe que les tribunaux aient condamné l'état, un département, une commune à payer à un particulier une somme d'argent? L'autorité administrative n'en aura pas moins le droit de déclarer ou que la créance est frappée de déchéance par la loi, ou que les caisses de l'état, du département, de la commune étant vides, la

dette ne peut être actuellement payée. La dette ne sera pas contestée, mais le paiement étant tout administratif ne sera pas effectué ou sera retardé. Les lois de déchéance frappent les créances reconnues par jugement, comme les créances pures et simples.

847. — Dans les espèces que j'ai citées et qu'il m'eût été facile de multiplier, et dans toutes autres semblables, ou les parties n'étaient plus les mêmes, ou elles n'agissaient plus en la même qualité, ou ce n'était plus la même cause, ce n'était plus le même objet.

848. — Les principes de la chose jugée n'étaient donc pas applicables.

SECTION III.

Effets de la chose jugée.

849. — Pour apprécier les résultats de la chose jugée, il faut se demander si l'objet, la cause, et les parties sont les mêmes.

850. — I. Nulle difficulté ne peut s'élever sur la chose jugée par l'une ou par l'autre autorité dans les limites incontestables de sa compétence. Aussi, serait-ce avec raison qu'une cour royale annullerait

une décision judiciaire qui aurait rétabli en fonctions un officier ministériel révoqué ou un magistrat déclaré démissionaire par l'autorité administrative.

851. — Les tribunaux ne pourraient pas maintenir en jouissance le propriétaire d'un chemin, au mépris d'une décision de l'autorité administrative qui aurait déclaré ce chemin vicinal.

852. — L'autorité administrative ne pourrait pas maintenir en possession, même provisoire, des détenteurs de biens communaux qu'une décision judiciaire aurait déclarés usurpateurs.

853. — Tout cela est sans difficulté; aussi je n'insiste pas sur les détails auxquels il est facile de suppléer.

854. — II. Mais quelle sera la voie à suivre si la décision a été rendue incompétemment par l'une des autorités, soit judiciaire, soit administrative?

855. — Avant d'indiquer la solution de cette difficulté, solution qui me paraît reposer sur la saine application du principe *de la chose jugée*, je ferai observer qu'en traçant une ligne parallèle à l'infini, on arriverait à la peine de mort prononcée par une ordonnance rendue en conseil

d'état, et à la destitution d'un ministre prononcée par arrêt de la cour de cassation.

856. — Dans notre organisation sociale et politique il existe certains principes dont l'application absolue produirait une perturbation inévitable ou des monstruosités choquantes. Laissons aux intrépides raisonneurs la manie de juger tous les principes par leurs conséquences et d'arriver à l'absurde. Excepté les principes de morale, il en est peu qui puissent résister à cette inflexible logique.

857. — Que deviendrait la constitution politique d'un gouvernement représentatif, si le roi ou l'une des deux chambres persistait, ainsi que chacun en a le droit, à avoir une volonté contraire ?

858. — Pour me décider, je ne chercherai point à résoudre des propositions idéales qui n'ont jamais revêtu et qui ne revêtiront jamais le caractère de la réalité. Je ne me demanderai pas ce qui arriverait si un conseil de préfecture décidait une question d'état, ou prononçait la peine de l'emprisonnement, ou si un tribunal civil distribuait les impôts entre les communes d'un département, parce que ce serait rendre inextricable et insoluble une difficulté déjà assez sérieuse par elle-même.

859. — Mais je supposerai, par exemple,

Que l'autorité judiciaire :

1° Interprète un acte de vente de biens nationaux ;

2° Statue sur la réception d'ouvrages résultant de travaux publics et condamne un adjudicataire à les recommencer ;

3° Prononce sur tous les cas dont la loi lui enlève la connaissance pour l'attribuer à l'autorité administrative; (*vid. suprà*, p. 221, n° 773).

860. — *Que l'autorité administrative :*

1° Condamne un sous-traitant à payer une somme contestée à un adjudicataire de travaux publics ;

2° Décide, à l'aide de titres anciens, d'enquêtes, de visites de lieux, que le terrain vendu nationalement est grevé d'une servitude ;

3° Juge que des bois de l'état ne sont pas soumis à un droit d'usage revendiqué par un particulier ;

4° Réprime des contraventions en matière de contributions indirectes ou de douanes.

861. — Dans ces diverses hypothèses et toutes autres semblables, quelle sera la force de la chose jugée par l'une des autorités respectivement à l'autre autorité à qui de nouveau sera soumise la même contestation par les mêmes parties ?

862. — Je réponds : Si la décision incompétem-

ment rendue est encore susceptible d'être réformée par l'autorité supérieure dans l'ordre de la hiérarchie, elle devra être respectée par l'autre pouvoir jusqu'à cette réformation, et celui-ci devra, en attendant, surseoir à statuer.

863. — Si la décision est irrévocable ou si, après avoir été déférée à l'autorité compétente, elle est maintenue, elle aura force entière de chose jugée vis-à-vis de l'autre pouvoir. Il y a eu litige, contestation; le juge saisi a commis une erreur; soit, mais elle est irréparable.

864. — Voici une raison qui me paraît mériter une sérieuse attention : la voie du conflit a été introduite pour revendiquer les contestations administratives portées devant les tribunaux. On a généralement considéré comme une précieuse conquête les délais que s'est imposés le pouvoir exécutif, délais après lesquels le conflit est non recevable. Ces délais, ces fins de non-recevoir, ces déchéances seraient comminatoires, de pure forme, et même dérisoires, si l'autorité administrative avait le droit de connaître d'une contestation sur le motif que les tribunaux civils qui l'ont jugée une première fois étaient incompétents.

865. — Et si l'autorité administrative est obligée de respecter la décision incompétemment rendue par l'autorité judiciaire, la position doit être égale : l'autorité judiciaire doit être tenue, à son

tour, de respecter les décisions de l'autorité administrative, même lorsqu'elles ont été incompétemment rendues.

866. — Je m'abstiens d'invoquer les diverses lois et même les dispositions du code pénal, qui font de cette obligation un devoir rigoureux.

867. — III. Plus j'attache d'importance aux principes qui, selon moi, régissent les effets de la chose jugée, plus je désire qu'ils soient bien compris. Je m'explique :

868. — La nature même si différente des fonctions administratives et judiciaires peut occasioner de fréquentes méprises sur le caractère de la chose jugée par l'une et par l'autre autorité.

869. — Déjà, à la section relative aux décisions qui ne font pas obstacle à une nouvelle décision, *suprà*, p. 234, n. 826 et suiv., j'ai fait pressentir quelle incertitude pouvait naître de la matière elle-même. La difficulté est encore plus sérieuse, lorsqu'on s'attache seulement au dispositif des décisions.

870. — En matière administrative, l'objet principal est l'intérêt général dont la surveillance est confiée au pouvoir exécutif.

871. — En matière judiciaire, ce sont presque toujours les droits privés qui se heurtent et demandent justice.

872. — De cette différence de point de vue entre les objets soumis à son examen devra nécessairement dériver une différence de dispositif entre les décisions de chaque autorité, et c'est le dispositif qui constitue la chose jugée.

873. — Ainsi, pour les ateliers insalubres, l'autorité administrative n'est pas arrêtée dans son action par une décision de l'autorité judiciaire qui condamne le fabricant à des dommages-intérêts. En réalité, la décision judiciaire réitérée doit produire l'effet d'anéantir la concession administrative, mais ce ne sera pas un effet direct. Le dispositif de la décision administrative ne portera qu'une autorisation, tandis que le dispositif de la décision judiciaire ne contiendra qu'une condamnation à des dommages-intérêts.

874. — Ce qui est plus délicat et ce qui cependant puise sa solution dans le même ordre d'idées, c'est la position suivante :

875. — L'autorisation de construire des usines sur les cours d'eau ne constitue qu'une simple permission accordée sous le rapport de la police des eaux et ne préjudicie en rien aux droits des propriétaires d'usines ou autres riverains, et ces droits, ils peuvent toujours les faire valoir devant les tribunaux, lorsque ceux-ci sont d'ailleurs compétents pour les apprécier.

876. — Mais quels seront les pouvoirs des tribunaux et comment pourraient-ils prononcer sur le fond du droit, sans porter atteinte à la concession administrative?

877. — Une usine autorisée est construite au mépris des droits d'une autre usine ; la première ne peut plus marcher. L'autorité judiciaire prononce des dommages-intérêts tant que la nouvelle usine existera. Le concessionnaire est forcé de la démolir. La décision judiciaire n'a point détruit le droit incorporel d'élever une usine. Le dispositif de cette dernière décision tend à faire cesser un dommage, le dispositif de la décision administrative ne contenait qu'une autorisation.

878. — Je reproduis enfin une troisième espèce qui rend ma pensée sous une forme nouvelle. Le dispositif d'une décision judiciaire porte condamnation de l'état, d'une commune. Le dispositif d'une décision ministérielle se renferme dans un refus basé sur une loi de déchéance ou sur le déficit des caisses de l'état ou des communes. L'identité dans ces deux dispositifs n'existe pas. Il n'y a pas violation de la chose jugée et la décision ministérielle ne pourra être annulée pour ce motif.

879. — C'est ainsi que dans une foule de contestations, on peut, à l'aide de ces distinctions, que quelques esprits taxeront peut-être de subtilités, faire marcher parallèlement deux autorités dont

la séparation d'action est une nécessité d'ordre public, et dont les limites sont parfois assez difficiles à bien préciser. « L'administration et l'ordre judi-» diciaire, a dit M. Dupin dans un discours du » 9 avril 1828, sont deux voisins mal bornés qui » se disputent sans cesse sur leurs frontières, et » qui se font souvent la guerre d'invasion. » Je m'estimerai trop heureux si mes principes de compétence révèlent aux hommes de bonne foi ces *bornes* que la conscience du magistrat et du fonctionnaire administratif ne doivent jamais chercher à dépasser.

880. — IV. Je terminerai mes observations sur le respect de la chose jugée, en donnant mon avis sur une question soulevée dernièrement par un auteur fort estimable; cette question m'a semblé beaucoup plus théorique que pratique.

881. — Que fera-t-on, lorsque les deux autorités judiciaire et administrative auront jugé et que les deux decisions auront respectivement acquis la force de la chose jugée ? Quelle est celle des deux décisions qui devra être exécutée ?

882. — Sans me dissimuler la gravité de la difficulté, je pense que si la voie de la requête civile n'est plus admissible contre la dernière décision, c'est cette décision qui devra être exécutée. Les parties sont censées avoir renoncé à la première. On en suppose deux, mais on pourrait aussi en

supposer trois , quatre ou un plus grand nombre, toutes inattaquables. Ce serait toujours la dernière qui devrait obtenir la force exécutoire. Qui peut répondre que les parties elles-mêmes n'ont pas été d'accord pour regarder comme non avenue la première décision ?

LIVRE DEUXIÈME.

JURIDICTION.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Sur la Juridiction Administrative.

883. — I. La *compétence* est un principe que vivifie la *juridiction*. La juridiction n'est pas, comme la compétence, de nature à se soumettre aux développements et aux discussions.

884. — La juridiction est un attribut, mais non un principe.

885. — Toutefois, la compétence et la juridiction ont entre elles une connexité si intime, que très-souvent on les confond sous le mot *compétence*, pris dans le sens le plus général.

886. — Savoir qu'une matière est gracieuse ou contentieuse, administrative et non judiciaire, mais ignorer à quelle juridiction elle appartient, c'est ne posséder que la moitié de la science administrative.

887. — J'aurais cru faire une exposition incom-

plète de principes, si je m'étais arrêté au chapitre *du respect de la chose jugée*, sans dire de qui pouvaient ou devaient émaner les arrêtés et décisions administratifs.

888. — II. Discuterai-je cette question, oiseuse, à mon avis : *Y a-t-il une juridiction administrative?*

Non, sans doute; le philosophe devant qui on niait le mouvement, marcha ; à ceux qui dénieront la juridiction administrative, je la montrerai agissant sous plusieurs formes et dans presqu'autant de cas que la juridiction des tribunaux civils.

889. — Je ne pousserai pas le désir de créer un langage administratif intelligible jusqu'à rejeter des expressions consacrées par un usage constant.

890. — III. En matière judiciaire, on connaît deux espèces d'incompétence : l'incompétence *ratione materiæ*, et l'incompétence *ratione personæ*.

La première est *absolue*, la seconde *relative*.

891. — Devant les juridictions administratives, cette distinction est applicable. Nous avons vu ce qui constituait l'incompétence *ratione materiæ*, quelques mots seulement sur l'incompétence *ratione personæ*, qui correspond à un principe de *juridiction territoriale*.

892. — La règle de juridiction territoriale ne concerne ni les ministres, ni les commissions, ni le conseil d'état. Leur juridiction s'étend sur toute

la France. Cette règle n'a d'intérêt qu'en ce qui touche les préfets et les conseils de préfecture.

893. — Ces deux agens administratifs jugent, lorsqu'il s'agit des droits personnels, les personnes qui ont leur domicile ou réel ou politique dans le département; ils connaissent presque toujours des discussions contentieuses de leur compétence qui s'élèvent dans la circonscription de ce département. La juridiction qu'ils exercent en matière gracieuse est renfermée dans les mêmes limites.

894. — On ne peut citer que quelques rares exceptions :

895. — Ainsi, c'est au ministre des travaux publics et non aux préfets qu'il appartient d'organiser le mode d'entretien des canaux et rivières navigables qui traversent plusieurs départements, comme aussi de régler tout ce qui concerne l'adjudication et la direction des ouvrages et la répartition des dépenses.

896. — Si un bien vendu nationalement est situé tout à la fois sur le territoire de deux départements et qu'il faille déclarer ce qui a été compris dans la vente, cette déclaration doit être demandée au conseil de prefecture du département dans la circonscription duquel se trouve le chef-lieu d'exploitation du domaine.

897. — En matière de voirie, ce n'est pas le domicile du délinquant qui détermine la compétence

du conseil de préfecture, c'est le lieu où la contravention a été commise.

898. — Lorsque le territoire d'une commune s'étend sur deux départements, tous les habitants, sans distinction, sont citoyens du département où est le chef-lieu de la commune; l'autorité administrative que peut exercer l'autre département sur les portions du territoire englobées dans sa circonscription, ne consiste que dans des actes de simple police répressive.

899. — IV. La juridiction administrative se divise en *juridiction gracieuse*, *juridiction contentieuse* et *juridiction mixte*.

TITRE PREMIER.

JURIDICTION GRACIEUSE.

Observations générales.

900. — I. Ici le mot *juridiction* est évidemment détourné de sa véritable et primitive signification, tout le monde le comprendra; je crois donc inutile d'en donner le motif et la preuve.

901. — La juridiction gracieuse est exercée par les agents administratifs, lorsqu'ils font acte d'administration active au premier chef. La juridic-

tion gracieuse est le mode d'action du pouvoir gracieux.

902. — Cette action se révèle par des actes d'administration plutôt que par des actes de véritable juridiction, ce que je prouve par ces deux principes :

Pas de chose jugée,
Pas de degrés d'instance.

903. — Les actes de la juridiction gracieuse font souvent naître les droits acquis qui n'existent complets qu'au moment où cette juridiction est épuisée.

904. — Il est facile de déduire, comme conséquences incontestables, ces diverses règles :

1° Que les actes de juridiction gracieuse peuvent être rétractés, tant qu'ils n'ont pas donné l'être à un droit acquis ;

2° Que les formes qui précèdent l'exercice de cette juridiction, quand elles n'ont pas été tracées par la loi, sont à la discrétion des agens de l'administration ;

3° Qu'on peut toujours demander à l'agent supérieur la rétractation de l'arrêté pris par l'agent inférieur, puisque cette juridiction est plutôt hiérarchique que juridique.

905. — Le législateur a accordé, en certains cas, un droit d'opposition contre l'acte le plus solennel de cette juridiction, contre une ordonnance royale. Mais de ce que cette opposition n'obtient aucun résultat, le pétitionnaire ne peut faire

résulter un recours contentieux. C'est une voie dont l'utilité pratique est fort contestable.

906. — II. Les matières soumises à la juridiction gracieuse peuvent être considérées sous un double point de vue : ou bien elles appartiennent d'une manière absolue à l'administration active au premier chef, et ce caractère se manifeste dans tous les cas et quelles que soient les circonstances ; ou bien elles ne doivent être considérées comme gracieuses que dans certaines positions et selon la nature des réclamations auxquelles elles donnent lieu, ce qui fait qu'elles présentent quelquefois une apparence contentieuse qui nécessite un examen préalable.

907. — Cette précision est utile à faire surtout pour connaître la forme du recours ouvert à la partie intéressée et le mode d'après lequel il sera statué.

908. — *Dans le premier cas*, en effet, le conseil d'état, devant lequel un pourvoi est porté par la voie contentieuse, doit le rejeter sans examen du fond et sur le simple énoncé de la réclamation; *par exemple*, un pourvoi est formé contre un acte de tutelle quelconque ou bien contre un arrêté qui rejette une demande en remise d'amendes ou autres condamnations prononcées par les tribunaux. Le conseil d'état n'a pas à examiner le fond de la contestation, il lui suffit de s'assurer qu'il s'agit d'un acte de tutelle, d'une demande

en remise de condamnations, et il rejette le pourvoi sans autre examen; ces sortes de matières sont toujours gracieuses, et ce caractère ne peut être modifié par aucun fait particulier.

909. — *Dans le second cas*, au contraire, le conseil d'état est presque toujours obligé d'examiner le fond de la contestation pour apprécier convenablement la nature du recours; et lorsque cet examen lui a démontré que la réclamation est purement gracieuse, il en prononce le rejet. Ainsi, *par exemple*, en matière de pensions, les prétentions de la partie intéressée sont *gracieuses*, lorsque le réclamant ne remplit pas toutes les conditions d'âge, de temps, de service, etc., exigées par les lois pour constituer un droit acquis à la pension; mais elles sont *contentieuses*, lorsque toutes ces conditions se trouvent réunies sur sa tête. Supposons qu'un particulier défère au conseil d'état un arrêté du ministre qui refuse de lui accorder une pension : que fait le conseil d'état? Puisque la matière des pensions est tantôt gracieuse et tantôt contentieuse, le conseil d'état ne peut pas rejeter de prime abord le pourvoi, par cela seul qu'il s'agit d'une pension. Il faut bien qu'il examine si le réclamant a atteint l'âge fixé, si ses services remontent à telle ou telle autre époque, etc., etc., etc. En un mot, il est obligé d'apprécier le fond du droit; puis il rejette le pourvoi, s'il résulte de cet examen que la partie n'a aucun droit acquis à la pension et qu'elle n'a pu la

demander qu'à titre de faveur. De même les autorisations de construire des digues, barrages ou autres ouvrages sur les cours d'eau, appartiennent à l'administration active au premier chef. Si de pareilles constructions ont été faites sans autorisation, le préfet et le ministre ont le droit d'en ordonner la démolition; et régulièrement le recours contentieux contre ces décisions devrait être rejeté de prime abord. Mais celui qui a construit peut prétendre qu'il a été autorisé; il faut donc que le conseil d'état, avant de rejeter le pourvoi, examine s'il y a eu réellement autorisation valable; il ne peut rejeter qu'après cet examen.

910. — En un mot, dans *le premier cas*, le pourvoi est inadmissible d'une manière absolue; dans *le second cas*, il doit être provisoirement reçu, sauf à le rejeter plus tard si par le résultat de l'instruction il est prouvé que la matière était gracieuse, et c'est ce qui arrive toutes les fois que la partie se plaint, à tort ou à raison, de la violation, à son préjudice, d'un droit ou d'un droit acquis.

911. — Ainsi, de ce que j'aurai posé en principe que telle matière appartient à la juridiction gracieuse du préfet ou du ministre, il ne faudra pas en conclure que le pourvoi sera absolument inadmissible; ce pourvoi pourra être admis, mais il devra être rejeté après examen.

912. — III. Malgré le peu d'importance qu'on

attache habituellement à la juridiction gracieuse, j'ai cru devoir l'exposer, non pas complétement, ce qui m'aurait entraîné beaucoup trop loin, mais au moins d'une manière à en faire apercevoir les diverses ramifications et à donner une idée suffisante de son ensemble et de son mode d'action.

913. — Je dois même avertir qu'afin de ne pas compliquer les détails, je n'ai pas cru devoir présenter isolément la mise en action du pouvoir exécutif pur. Quelques cas particuliers se trouvent mêlés avec ceux qui appartiennent à l'exercice de l'administration active au premier chef. J'ai cru néanmoins utile de les conserver. Il sera d'ailleurs facile, à l'aide des principes que j'ai posés dans le livre premier, de distinguer les uns des autres et d'apercevoir dans quels cas une réclamation individuelle serait permise.

914. — J'ai cru devoir parler de la juridiction gracieuse par deux autres motifs :

Le premier, que tout excès de pouvoir des agens de l'administration, même en matière gracieuse, ouvre un recours contentieux devant le conseil d'état.

Le second, qu'un exposé des principaux cas de la juridiction gracieuse devra faire ressortir les limites et les nuances de la juridiction contentieuse, qui a nécessité de ma part de longues et laborieuses recherches.

915. — IV. Pour ne pas grossir inutilement mon livre de détails qui tiennent plutôt au fond du droit qu'à la juridiction, je ne consacrerai pas de division spéciale aux *maires*, *sous-préfets*, *ingénieurs, directeurs d'administration*, etc. Je me renfermerai dans le cercle plus restreint, des *préfets*, *conseils de préfecture*, *ministres* et *conseil d'état*.

916. — Ces derniers agents individuels et collectifs réunissent d'ailleurs en eux le double caractère, d'agents du pouvoir gracieux et de représentants de la juridiction contentieuse.

917. — Les arrêtés des préfets suffisent en certaines matières : s'il n'y a pas réclamation, la juridiction gracieuse est complète.

918. — Il faut en certaines autres matières obtenir un arrêté d'un ministre.

919. — Il en est enfin qui ne reçoivent de solution définitive que par ordonnance royale.

920. — Il est utile et important de pouvoir discerner ces diverses positions, pour ne pas considérer comme parfait et complet un arrêté qui n'est qu'un simple acte d'instruction et duquel souvent ne pourraient pas résulter des droits acquis.

921. — V. Il me reste à indiquer la marche que j'ai suivie dans la distribution des matières. J'aurais pu, comme je l'ai fait pour la juridiction contentieuse, me conformer à l'ordre dans lequel

j'ai présenté mes principes de compétence; mais il eût fallu pour cela scinder les matières à l'infini et les disséminer sous un grand nombre de divisions, sans aucune utilité réelle. J'ai donc préféré adopter l'ordre alphabétique qui permet de saisir, d'un même coup d'œil, tout ce qui se réfère à une même nature d'idées.

Section Ire.

Préfets.

922. — I. La juridiction gracieuse des préfets a des ramifications fort étendues : les préfets sont les agens principaux du pouvoir exécutif; ils remplissent la double mission de préparer et de faire exécuter les arrêtés de l'administration supérieure.

923. — Quelquefois même ils sont investis de la faculté de faire droit seuls aux réclamations, non pas que jamais il soit défendu de porter plus haut ces réclamations si les préfets croient devoir les rejeter, mais en ce sens que leurs arrêtés sont suffisants pour autoriser un acte qui a besoin de l'attache de l'autorité administrative.

924. — La loi organique de l'administration a placé à côté des préfets un agent collectif, connu sous le nom de *conseil de préfecture* et dont j'ai déjà parlé page 55.

925. — Les préfets peuvent toujours et ainsi qu'ils le jugent convenable, sur toutes les affaires de juridiction gracieuse, demander au conseil de préfecture un avis motivé. Ils ne sont pas obligés de suivre cet avis, mais comme ils restent rarement plusieurs années dans le même département, ils doivent s'éclairer des lumières d'un corps qui possède les traditions administratives du département dont l'administration leur est confiée.

926. — Le conseil de préfecture, ainsi que je l'ai déjà dit page 55, n° 193, est au préfet ce que les comités du conseil d'état sont à chaque ministre.

927. Dans quelques cas, le préfet ne peut pas prendre un arrêté sans avoir au préalable consulté le conseil de préfecture. Même dans cette position particulière, le préfet n'est nullement astreint à adopter l'avis qu'il est forcé de demander.

928. — A la juridiction contentieuse, je dirai ce que l'on doit entendre par ARRÊTÉ DU PRÉFET, ARRÊTÉ DU PRÉFET EN CONSEIL DE PRÉFECTURE, et ARRÊTÉ DU CONSEIL DE PRÉFECTURE.

929. — II. Voici les principales matières dans lesquelles s'exerce la juridiction gracieuse des préfets.

Attributions gracieuses des préfets.

SOMMAIRE.

§ Ier. *Aliénés.*

930. — 1° Les préfets prononcent sur l'arrêté du maire qui, par des motifs de sûreté publique, ordonne le sursis provisoire à la sortie d'un individu renfermé dans un établissement d'aliénés et qui est réclamé par ceux à qui la loi confère ce droit.

Ce sursis provisoire cesse de plein droit si les préfets n'ont pas donné d'ordres contraires dans la quinzaine.

2° Ils peuvent toujours ordonner la sortie immédiate des personnes placées volontairement dans les établissements d'aliénés.

3° Ils ordonnent d'office le placement dans un établissement d'aliénés de toute personne interdite ou non interdite dont l'état d'aliénation compromettrait l'ordre public ou la sûreté des personnes.

4° Ils statuent sur les arrêtés des maires qui, en cas de danger imminent, ordonnent à l'égard des aliénés toutes les mesures provisoires nécessaires.

5° Ils ordonnent la maintenue dans l'établissement, ou la sortie des personnes qui y sont placées sur le vu du rapport qui doit leur être adressé dans le premier mois de chaque semestre sur l'état de chacune de ces personnes, sur la nature de sa maladie et les résultats du traitement.

6° Ils peuvent, à l'égard des personnes dont le placement a été volontaire, et dans le cas où leur état mental pour-

rait compromettre l'ordre public ou la sûreté des personnes, décerner un ordre spécial pour empêcher qu'elles ne sortent de l'établissement sans leur autorisation, si ce n'est pour être placées dans un autre établissement.

7° Ils statuent sans délai ce qu'ils jugent convenable, lorsque, dans l'intervalle qui s'écoule entre les rapports semestriels, les médecins déclarent sur le registre que la sortie peut être ordonnée.

8° Ils arrêtent la dépense du transport des personnes dirigées par l'administration sur les établissemens d'aliénés, d'après le mémoire des préposés à ce transport.

9° Ils arrêtent le tarif qui règle la dépense de l'entretien, du séjour et du traitement des personnes placées dans les hospices et autres établissements publics d'aliénés.

10° Ils prononcent sur la révocation des surveillants, infirmiers et gardiens des établissements d'aliénés, en cas de dissentiment entre le médecin en chef et le directeur.

11° Dans tous les cas où, pour une cause quelconque, le service d'un établissement privé se trouverait suspendu, ils peuvent constituer, à l'effet de remplir les fonctions de directeur responsable, un régisseur provisoire.

12° Ils autorisent la personne agréée par l'administration pour remplacer le directeur, en cas d'empêchement, à prolonger la gestion provisoire de l'établissement au-delà d'un mois.

13° Ils désignent la personne chargée de la gestion provisoire de l'établissement, dans le cas où le directeur cesse ses fonctions sans avoir fait agréer un remplaçant, si ses héritiers ou ayant cause ne font pas eux-mêmes cette désignation dans les vingt-quatre heures.

14° Ils peuvent prononcer la suspension provisoire du directeur pendant l'instruction relative au retrait de l'ordonnance d'autorisation.

§ II. *Ateliers insalubres.*

931. — 1° Les préfets suspendent provisoirement, et jusqu'à ce qu'il ait été statué par le conseil d'état, la réédification d'un atelier qui a été détruit et dont la réouverture pourrait offrir des dangers.

2° Ils suspendent aussi, par mesure provisoire, la formation ou l'exercice des établissements nouveaux qui, n'ayant pu être compris dans la nomenclature des ateliers insalubres, seraient cependant de nature à y être placés.

§ III. *Biens nationaux et domaines engagés.*

932. — 1° Les préfets relèvent les acquéreurs de biens nationaux de la déchéance encourue pour défaut de paiement du prix aux époques fixées.

2° Ils relèvent les soumissionnaires de domaines engagés de la déchéance par eux encourue, faute d'avoir fait leur soumission dans les délais.

§ IV. *Bois et Forêts.*

933. — 1° Les préfets nomment un agent forestier pour procéder comme expert dans l'intérêt de l'état, des communes ou des établissements publics, lorsque ceux-ci et les propriétaires riverains sont d'accord pour opérer la délimitation et le bornage des bois et forêts.

2° Ils nomment aussi les agents forestiers et les arpenteurs qui doivent procéder dans l'intérêt de l'état, lorsqu'il s'agit d'effectuer la délimitation générale de la forêt, et ils indiquent le jour et le commencement des opérations et le point de départ.

3° Ils permettent, sur la proposition du conservateur, que

les coupes de bois dont l'évaluation n'excède pas 500 francs, soient adjugées au chef lieu d'une des communes voisines des bois, et sous la présidence du maire.

4° Ils autorisent l'exécution, aux frais des adjudicataires de coupes de bois, des travaux prescrits par le cahier des charges dans l'intérêt de la conservation des forêts, lorsque ces travaux n'ont pas été exécutés dans les délais.

5° Ils arrêtent le mémoire des frais et le rendent exécutoire contre l'adjudicataire pour le paiement.

6° Ils délivrent la décharge d'exploitation aux adjudicataires de coupes de bois, après avoir pris l'avis des conservateurs.

7° Ils approuvent la fixation faite par le maire ou les administrateurs du nombre des gardes particuliers que les communes ou les établissements publics entretiennent pour la conservation de leurs bois.

8° Ils prononcent sur le choix des gardes forestiers en cas de dissentiment entre le maire, le conseil municipal ou les administrateurs des établissements publics à qui le choix en appartient, et l'administration forestière qui doit les agréer.

9° Ils pourvoient, sur la demande de l'administration forestière, à la nomination de ces gardes, à défaut par les communes ou établissements publics de faire leur choix dans le mois de la vacance de l'emploi.

10° Ils règlent le salaire de ces gardes, sur la proposition du conseil municipal ou des établissements publics.

11° Ils prononcent leur destitution, après avoir pris l'avis des conseils municipaux ou des établissements propriétaires, ainsi que de l'administration forestière.

12° Ils reçoivent les réclamations des propriétaires de bois contre le refus du sous-préfet d'agréer les gardes particuliers.

13° Ils autorisent les travaux extraordinaires à faire dans les bois des communes et des établissemens publics, lorsque

ceux-ci n'élèvent aucune réclamation contre les travaux projetés.

14° Ils délivrent les autorisations spéciales nécessaires pour les adjudications de glandée, panage ou paisson relatives à ces bois, après avoir consulté les communes ou établissements propriétaires et avoir pris l'avis des agents forestiers.

15° Lorsque les communes n'ont d'autres ressources que les coupes affouagères, ils déterminent, sur les propositions de l'agent forestier local et du maire de la commune, la portion de coupe affouagère qui doit être vendue aux enchères pour acquitter les frais de garde et la contribution foncière.

16° Ils requièrent, en cas d'urgence, la délivrance de bois et oseraies pour les travaux d'endigage ou de fascinage du Rhin, soit dans les bois de l'état, soit, en cas d'insuffisance de ces bois, dans ceux des communes, des établissements publics, et subsidiairement enfin dans ceux des particuliers.

17° Ils autorisent l'exploitation, aux frais des propriétaires, des bois requis pour ces travaux, lorsque ceux-ci se sont chargés d'exploiter eux-mêmes et que l'exploitation n'a pas été effectuée dans le délai fixé par la réquisition.

18° Ils statuent sur l'opposition de l'administration forestière au défrichement des bois appartenant à des particuliers.

19° Ils autorisent l'administration forestière à rétablir la plantation ou le semis, lorsqu'un propriétaire a été condamné pour avoir arraché ou défriché un bois, sans avoir observé les formalités prescrites et qu'il néglige d'effectuer le rétablissement dans le délai fixé par le jugement.

20° Ils arrêtent le mémoire des travaux faits et le rendent exécutoire contre le propriétaire.

§ V. *Chemins vicinaux.*

934. — 1° Les préfets apprécient l'utilité communale des

chemins vicinaux et prononcent le classement ou le déclassement de ces chemins.

2° Ils fixent leur largeur et leurs limites.

3° Ils font la distribution entre les communes, eu égard à leurs ressources et à leurs besoins, des subventions accordées sur les fonds départementaux pour les dépenses relatives aux chemins vicinaux.

4° Ils sanctionnent le vote des prestations et des centimes additionnels accordés par les conseils municipaux pour être affectés à la confection des chemins vicinaux.

5° Ils statuent sur les offres de concours des communes ou des particulièrs, lorsqu'elles se rapportent à un chemin classé.

6° Ils font des règlements qui doivent être communiqués au conseil général et approuvés par le ministre, pour fixer le maximum de la largeur des chemins vicinaux, les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure relative à leur construction et à leur entretien, les époques auxquelles les prestations en nature devront être faites, le mode de leur emploi ou leur conversion en tâches et pour statuer en même temps sur tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage et à tous autres détails de surveillance et de conservation.

7° Ils autorisent les extractions de matériaux, les dépôts ou enlèvements de terre, les occupations temporaires de terrains pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux et ils désignent en même temps les lieux.

§ VI. *Communes.*

935. — 1° Les préfets prescrivent la convocation extraordinaire du conseil municipal ou l'autorisent, sur la demande du maire, toutes les fois que les intérêts de la commune

l'exigent. Ils autorisent aussi cette convocation pour un objet spécial et déterminé, sur la demande du tiers des membres du conseil municipal.

2° Ils suspendent provisoirement, et en attendant qu'il soit statué par le roi, les conseils municipaux qui se mettent en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils, ou qui publient des proclamations ou adresses aux citoyens.

3° Ils annullent, en conseil de préfecture, toutes délibérations des mêmes conseils portant sur des objets étrangers à leurs attributions ou prises hors d'une réunion légale.

4° Ils révoquent les gardes-champêtres nommés par les maires.

5° Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, ils peuvent, après l'en avoir requis, y procéder d'office, par eux-mêmes ou par un délégué spécial.

6° Ils annullent les délibérations des conseils municipaux relatives à l'administration ou à la jouissance des biens communaux, soit d'office pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. Ils peuvent aussi en suspendre l'exécution pendant un certain délai.

7° Ils autorisent la publication officielle des débats qui ont lieu dans les séances des conseils municipaux.

8° Ils rendent exécutoires les délibérations des conseils municipaux concernant les contributions extraordinaires destinées à subvenir aux dépenses obligatoires, s'il s'agit d'une commune ayant moins de cent mille francs de revenu.

9° Ils approuvent les délibérations des conseils municipaux qui répartissent les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois ou usages locaux.

10° Ils approuvent les projets et devis des constructions nouvelles ou reconstructions entières ou partielles, quand la dépense n'excède pas trente mille francs.

11° Ils approuvent les traités de gré à gré passés au nom

des communes pour des travaux et fournitures dont la valeur n'excède pas trois mille francs.

12° Ils approuvent définitivement les adjudications publiques de travaux ou fournitures, qui ne pourraient, sans inconvénient, être livrées à une concurrence illimitée.

13° Ils rendent exécutoires, en conseil de préfecture, les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions, des ventes ou échanges d'immeubles, le partage de biens indivis, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas trois mille francs, pour les communes dont le revenu est au-dessous de cent mille francs, et vingt mille francs pour les autres communes.

14° Ils rendent exécutoires les baux passés par les maires, quand ils n'ont pas une durée de dix-huit ans.

15° Ils approuvent la mise en ferme du droit de chasse dans les bois communaux.

16° Ils homologuent les transactions consenties par les conseils municipaux, lorsqu'il s'agit d'objets mobiliers d'une valeur inférieure à trois mille francs.

17° Ils choisissent les membres de la commission syndicale qui est formée lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même ou contre une autre section.

18° Ils approuvent et rendent exécutoires les délibérations des commissions syndicales instituées par ordonnance royale, lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis.

19° Ils approuvent les délibérations des conseils municipaux, qui doivent être prises lorsqu'un même travail intéresse plusieurs communes, sur les intérêts respectifs de ces communes et sur la part de la dépense que chacune d'elles doit supporter.

20° En cas de désaccord sur ces objets entre les conseils municipaux, ils prononcent après avoir entendu les conseils d'arrondissement et le conseil général, pourvu toutefois que les deux conseils appartiennent au même département.

21° Ils ordonnent les travaux, en cas d'urgence, et ils pourvoient à la dépense à l'aide d'un rôle provisoire.

22° Enfin, les préfets, en conseil de préfecture, rendent exécutoires toutes délibérations des conseils municipaux ayant pour objet d'autoriser les maires à donner main levée des hypothèques inscrites au profit des communes.

§ VII. *Comptabilité.*

I. *Comptabilité communale.*

936. — 1° Les préfets règlent définitivement le budget des communes dont le revenu est de moins de cent mille francs.

2° Ils autorisent les crédits supplémentaires pour les communes dont ils règlent les budgets et même pour les autres communes, lorsqu'il s'agit de dépenses urgentes.

3° Ils peuvent rejeter ou réduire les dépenses proposées au budget qu'ils sont chargés de régler.

4° Ils autorisent l'emploi des crédits pour dépenses imprévues.

5° Ils inscrivent d'office au budget qu'ils ont mission de régler les dépenses obligatoires pour lesquelles le conseil municipal n'aurait pas alloué des fonds ou n'aurait alloué que des sommes insuffisantes.

6° Ils approuvent définitivement les comptes d'administration des maires pour les exercices clos, dans les communes dont le revenu est inférieur à cent mille francs.

7° Ils mettent sous la juridiction de la cour des comptes, les comptes des communes dont les revenus précédemment inférieurs à trente mille francs, se sont élevés à cette somme pendant trois années consécutives.

Leurs arrêtés pris à cet effet doivent être immédiatement transmis aux ministres de l'intérieur et des finances.

II. *Comptabilité des établissements publics.*

937. — 1° Les préfets règlent les budgets des hospices

dont le revenu ordinaire ne s'élève pas à cent mille francs, et ceux des bureaux de bienfaisance, quelle que soit la quotité des revenus.

2° Ils autorisent les crédits supplémentaires, en cas d'insuffisance de ceux ouverts par les budgets qu'ils sont chargés de régler.

3° Ils arrêtent, sur l'avis du sous-préfet, les comptes d'administration des commissions administratives des établissements de bienfaisance dont ils règlent le budget.

4° Ils arrêtent le montant des remises à accorder aux receveurs des hospices et autres établissements de bienfaisance dont ils règlent le budget, ainsi que le montant du cautionnement de ces comptables, sauf à rendre compte au ministre de l'intérieur.

5° Ils règlent, d'après les tarifs arrêtés par les ministres, les remises allouées aux percepteurs chargés du recouvrement des rentes en argent et autres créances dues aux hospices et autres établissements de bienfaisance, par des particuliers domiciliés hors de l'arrondissement où sont situés ces établissements.

6° Ils prononcent la suspension de tout receveur des hospices ou des bureaux de bienfaisance qui n'aurait pas rendu ses comptes dans les délais, ou qui les aurait rendus d'une manière assez irrégulière pour déterminer cette mesure de rigueur, ou dans la gestion duquel auraient été constatés soit une infidélité, soit un déficit, un désordre grave ou une négligence coupable.

§ VIII. *Conflit.*

938. — Les préfets apprécient la demande qui leur est adressée par un particulier d'élever un conflit dans son intérêt privé.

§ IX. *Contributions et cadastre.*

I. *Cadastre.*

939. — 1° Les préfets décident, en matière cadastrale, les

contestations sur les limites des communes d'un même département.

2° Ils règlent les frais des plans parcellaires, eu égard aux difficultés plus ou moins grandes que présente l'arpéntage des territoires compris dans leur département.

3° Ils autorisent, sur la demande de l'administration municipale, le renouvellement de la matrice des rôles pour les communes non cadastrées.

4° Ils arrêtent le tarif des évaluations cadastrales.

II. *Contributions directes.*

940. — 1° Les préfets font, chaque année, entre les contribuables ou les communes dont les réclamations leur paraissent justes, la distribution des fonds de non valeur mis à leur disposition.

2° Ils font la même distribution entre les concessionnaires de mines pour la redevance à laquelle ils sont assujettis.

3° Ils prononcent sur les demandes en remise ou modération de contributions directes :

Pour vacance des habitations ou autres établissements et pour perte totale ou partielle du revenu d'une année, dans les villes dont la population ne s'élève pas à vingt mille âmes.

Pour chômage d'usines, ou pour tout autre cause.

4° Ils prononcent sur les demandes de même nature concernant les redevances sur les mines.

5° Ils prononcent aussi sur les demandes en remise et modération auxquelles donnent lieu la confection et le recouvrement des rôles pour le paiement de la rétribution mensuelle due par les élèves qui fréquentent les écoles primaires.

6° Ils arrêtent pour chaque arrondissement le tableau des citoyens exerçant un commerce ou une industrie soumis à la patente.

7° Ils déterminent l'époque des déclarations et des véri-

fications sur le nombre et l'importance des métiers qu'entretiennent les fabricants, pour l'assiette des patentes.

8° Ils arrêtent le tableau des mines concédées dans leurs départements et de celles exploitées sans concession régularisée ou sans aucune concession, pour ledit tableau servir de matrice des rôles de la redevance fixe sur les mines.

9° Ils approuvent les abonnements pour la redevance proportionnelle sur les mines, quand l'évaluation du revenu net donne une redevance au-dessous de mille francs.

10° Ils disposent de la portion de la moitié des dix centimes imposés additionnellement à la redevance proportionnelle qui est mise à leur disposition pour être employée aux frais de confection des états, tableaux, matrices et rôles, aux décharges et réductions, remises et modérations, ainsi qu'aux frais d'expertise et de vérification des réclamations en dégrèvement.

11° Ils sont autorisés à faire des règlements sur les frais de contrainte, garnisaire, commandements et autres poursuites en matière de contributions directes, à la charge néanmoins que ces règlements ne peuvent être exécutés qu'après avoir été approuvés par ordonnance royale.

III. *Contributions indirectes.*

1° *Boissons.*

941. — Les préfets autorisent provisoirement et sauf l'approbation du ministre des finances, le remplacement de la perception des droits de détail par exercice, au moyen d'une répartition sur la totalité des redevables de l'équivalent du droit.

2° *Octrois.*

942. — 1° Les préfets autorisent les conseils municipaux à délibérer les tarifs et règlements des octrois.

2° Ils autorisent, après avoir pris les ordres du ministre, les conseils municipaux à délibérer sur les demandes en suppression de l'octroi.

3° Ils règlent les frais de premier établissement, de régie et de perception des octrois, dans les communes non sujettes au droit d'entrée.

4° Ils révoquent, sur la demande du directeur-général des contributions indirectes, ou sur celle du maire, tout préposé d'octroi signalé comme prévaricateur dans l'exercice de ses fonctions ou comme ne les remplissant pas convenablement.

5° Ils approuvent les remises faites par le maire, par voie de transaction, de la totalité ou de partie des condamnations encourues par suite de contraventions aux règlements de l'octroi.

IV. *Règles communes aux diverses contributions.*

943. — En général, les préfets sont chargés de rendre exécutoires les rôles des diverses contributions et taxes à percevoir conformément aux lois. Leurs arrêtés pris à cet effet appartiennent à la juridiction gracieuse, parce qu'ils n'empêchent jamais le redevable de porter ses réclamations devant qui de droit, et qu'ils n'ont, à vrai dire, de valeur qu'autant qu'il n'y a pas contestation.

944. — Ainsi, les préfets rendent exécutoires, sauf tout recours devant qui de droit :

1° Les rôles des contributions directes.

2° Les rôles de répartition des sommes à payer pour le curage des rivières ou canaux et pour les travaux d'entretien, de réparations ou reconstructions des digues et ouvrages d'art qui y correspondent.

3° Les rôles de répartition entre les brasseurs de la somme imposée à raison de l'abonnement général pour le montant du droit de fabrication.

4° L'état dressé par le directeur des contributions indirectes pour les sommes à recouvrer sur les cultivateurs du tabac.

5° Les rôles de répartition des sommes destinées au paiement des dettes des anciennes communautés juives.

6° Les rôles pour la redevance fixe et proportionnelle en matière de mines.

7° Les rôles de recouvrement des taxes pour les dépenses relatives à l'assèchement des mines.

8° Les rôles de recouvrement de la rétribution pour la vérification des poids et mesures.

9° Le rôle de la taxe imposée sur les patentes pour subvenir aux dépenses des chambres et bourses de commerce.

10° Le rôle des rétributions dues pour frais de visites chez les pharmaciens, épiciers et droguistes.

11° Les rôles de recouvrement des mois de nourrice, à Paris.

12° Le rôle des indemnités pour la plus value résultant des travaux de dessèchement.

13° Les tarifs des droits de plaçage sur les halles et marchés communaux.

14° L'état de répartition dressé par la commission centrale des travaux du Rhône, pour le paiement des dépenses générales faites pendant le danger provenant d'une crue qui menaçait les chaussées d'une rupture ou d'un débordement.

§ X. *Cultes.*

945. — 1° Les évêques se concertent avec les préfets pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches, et pour choisir, en cas de nécessité, un édifice convenable pour le culte.

2° Ils autorisent la réunion extraordinaire des membres des consistoires protestants.

§ XI. *Départements.*

946. — 1° Les préfets, en conseil de préfecture, approuvent les délibérations du conseil général relatives à des acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, lorsqu'il s'agit d'une valeur n'excédant pas vingt mille francs, ainsi qu'aux changemens de destination des édifices et bâtiments départementaux.

2° Ils pourvoient provisoirement, en cas d'urgence, à la gestion des propriétés départementales.

3° Ils établissent, en conseil de préfecture, la répartition de l'impôt entre les communes, conformément aux décisions rendues par le conseil général sur leurs réclamations, lorsque le conseil d'arrondissement ne s'est pas conformé à ces décisions.

4° Lorsque le conseil général ou les conseils d'arrondissements ne se réunissent pas ou se séparent sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingens assignés à chaque arrondissement et à chaque commune sont délivrés par les préfets, d'après la répartition précédente, sauf les modifications à apporter aux contingents, en exécution des lois.

§ XII. *Dons et legs.*

947. — 1° Les préfets autorisent l'acceptation des dons et legs en argent ou objets mobiliers n'excédant pas trois cents francs au profit des églises, des archevêchés et évêchés, des chapitres, des grands et petits séminaires, des cures et succursales, des fabriques, des pauvres, des colléges et, en général, de tout établissement d'utilité publique et de toute association religieuse reconnue par la loi.

2° Ils déterminent par le même arrêté, pour le plus grand bien des établissements, l'emploi des sommes données, et

prescrivent la conservation ou la vente des effets mobiliers, lorsque le testateur ou le donateur ont omis d'y pourvoir.

3° Ils rendent exécutoires les délibérations des conseils municipaux, ayant pour objet l'acceptation de dons ou de legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, lorsque la valeur n'excède pas trois mille francs.

§ XIII. *Eaux.*

948. — 1° Les préfets prennent des arrêtés réglementaires sur la navigation et sur le flottage;

2° Ils font les règlements de police concernant les chemins de halage.

3° Ils font des règlements particuliers auxquels sont assujettis les bateaux à vapeur qui naviguent à l'intérieur pour tout ce qui se rapporte à la police des départs et à la sûreté des embarcations.

4° Ils ordonnent le curage des rivières ou cours d'eau non navigables ni flottables et indiquent les époques et les opérations du curage.

5° Ils prennent les mesures provisoires tendant à procurer le libre écoulement des eaux dont la stagnation, la retenue ou la mauvaise direction pourraient nuire à la salubrité publique et causer des dommages publics ou privés.

6° Ils prescrivent d'urgence les ouvrages qu'ils jugent devoir prévenir une inondation imminente, et ils ordonnent la destruction de ceux qui pourraient l'occasioner.

7° Ils ordonnent la destruction des ouvrages construits sans autorisation sur les cours d'eau navigables ou non navigables.

8° Ils proposent les dispositions nouvelles à prendre relativement au curage des canaux et rivières non navigables, et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent.

§ XIV. *Eaux minérales.*

949. — 1° Les préfets fixent le traitement des inspecteurs des établissements d'eaux minérales, après avoir entendu les propriétaires, régisseurs ou fermiers, et sauf l'approbation du ministre de l'agriculture et du commerce.

2° Ils fixent, avant toute adjudication des sources appartenant à l'état et sauf confirmation du ministre, le prix des eaux bues à la source, de celles envoyées dans les dépôts ou aux particuliers, ainsi que le prix des bains et douches.

3° Ils font, après avoir entendu les propriétaires et les inspecteurs, partout où l'affluence du public l'exige, les règlements particuliers qui ont en vue l'ordre intérieur, la salubrité des eaux, leur libre usage, l'exclusion de toute préférence dans les heures à assigner aux malades pour les bains ou douches, et la protection particulière due à ces derniers.

4° Lorsque l'établissement appartient à l'état, à un département, à une commune ou à une institution charitable, le règlement doit avoir aussi en vue les autres branches de son administration.

5° Ils approuvent les cahiers des charges des baux à ferme des établissements d'eaux minérales appartenant à l'état ou aux établissements publics.

6° Ils nomment le régisseur et les employés et servants attachés à ces établissements; ils fixent leur traitement et prononcent leur révocation.

7° Ils prononcent sur les recours contre les arrêtés des sous-préfets chargés de recevoir les plaintes et réclamations qui peuvent s'élever relativement au service dans les établissements d'eaux minérales.

§ XV. *Elections.*

I. *Elections Municipales.*

950 — 1° Les préfets convoquent l'assemblée des électeurs municipaux.

2° Il leur appartient de transférer l'assemblée électorale hors du chef-lieu de la commune.

3° Ils désignent le lieu où doit se tenir l'assemblée des électeurs.

4° Ils peuvent, sur la proposition du conseil général, et le conseil municipal entendu, diviser les électeurs en sections dans les communes qui ont moins de deux mille cinq cents âmes. Le même arrêté fixe le nombre et la limite des sections et le nombre des conseillers qui doivent être nommés par chacune d'elles.

II. *Elections départementales et d'arrondissement.*

951. — 1° Les préfets convoquent les assemblées électorales et ils désignent le lieu où se tiendra l'assemblée.

2° Ils divisent l'assemblée en sections, lorsque le nombre des électeurs est supérieur à 300.

3° Ils dressent les listes supplémentaires et complémentaires des électeurs de département et d'arrondissement.

4° Ils déclarent, en conseil de préfecture, illégales les réunions des conseils généraux ou d'arrondissement hors l'époque fixée, ils prononcent la nullité des actes et prennent toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement.

5° Ils suspendent, aussi en conseil de préfecture, en attendant la décision du roi, les conseils généraux ou d'arrondissement qui se sont mis en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département, ou qui ont fait ou publié des proclamations ou adresses.

III. *Elections législatives et listes du jury.*

952. — 1° Les préfets procèdent annuellement à la révision générale des listes électorales et du jury. Ils y font les additions ou retranchements qui leur paraissent devoir être opérés.

2° Ils complètent ces listes, lorsqu'il y a moins de 150 électeurs inscrits, en ajoutant les citoyens payant moins de 200 francs, jusqu'à ce que ce chiffre soit atteint.

3° Ils dressent les listes supplémentaires destinées à compléter le collége, s'il y a lieu, toutes les fois que le nombre des électeurs inscrits ne s'élève pas au-delà de 150.

4° Ils publient les listes électorales, ainsi que les tableaux des rectifications opérées sur ces listes par suite des réclamations auxquelles elles ont donné lieu.

5° Ils apportent, en conseil de préfecture, à la liste électorale, en dressant les tableaux de rectification, les changements nécessaires pour maintenir le collége au complet de 150 électeurs; ils maintiennent également la liste supplémentaire au nombre de 10 suppléants.

6° Ils procèdent à la clôture des listes.

7° Ils font, sur la notification des arrêts intervenus, les rectifications prescrites sur les listes.

8° Lorsque par suite des radiations ordonnées par la cour royale la liste se trouve réduite à moins de 150, les préfets, en conseil de préfecture, complètent ce nombre en prenant les plus imposés de la liste supplémentaire.

9° Ils sont chargés, sous leur responsabilité, d'extraire de la liste générale une liste partielle pour le service des assises.

§ XVI. *Etablissements publics.*

I *Hospices.*

953. — 1° Les préfets déterminent d'avance les époques

des sessions ordinaires, soit pour les commissions administratives des hospices, soit pour les bureaux de bienfaisance, et ils prescrivent ou autorisent les autres réunions.

2° Ils approuvent les réglements particuliers proposés par la commission administrative, pour le service intérieur de chaque hospice, et ils prescrivent la rédaction de semblables réglements pour les bureaux de bienfaisance partout où ils le jugent utile.

3° Ils approuvent et rendent exécutoires les délibérations concernant l'administration des biens des hospices et autres établissements de charité, ainsi que les baux des maisons qui n'excèdent pas neuf ans, et des biens ruraux dont la durée n'excède pas dix-huit ans.

4° Ils approuvent l'adjudication et autorisent l'exécution des réparations, reconstructions et constructions de bâtiments appartenant aux hospices et fabriques, à l'exception de celles que ces établissements sont en droit de faire par eux-mêmes, et ils soumettent au ministre de l'intérieur les plans et devis lorsque la dépense s'élève à plus de vingt mille francs.

5° Ils approuvent les traités de gré à gré passés au nom des établissements de bienfaisance pour travaux et fournitures dont la valeur n'excède pas 3,000 francs.

6° Ils approuvent définitivement les adjudications publiques de travaux ou fournitures qui ne pourraient être sans inconvénient livrés à une concurrence illimitée.

7° Ils règlent le traitement des vicaires, chapelains et aumôniers attachés à l'exercice du culte dans les établissements de charité, ensemble les frais du culte dans ces établissements.

Mais leurs arrêtés ne peuvent être exécutés qu'après avoir été soumis au ministre de l'intérieur.

8° Ils prononcent la suspension provisoire, en cas d'urgence, des administrateurs, sauf à en référer au ministre de l'intérieur, qui statue définitivement.

9° Ils autorisent le remploi en rentes sur les particuliers

du produit des capitaux remboursés aux hospices, toutes les fois que ces capitaux n'excèdent pas cinq cents francs.

10° Ils autorisent les administrateurs des hospices et autres établissements de charité à recevoir en placements à rente viagère et à fonds perdu les sommes que les pauvres existants dans ces établissements désireraient verser dans leurs caisses, lorsque ces sommes n'excèdent pas cinq cents francs; ils les autorisent aussi à recevoir, dans la même proportion, des sommes pour l'admission des pauvres dans les hospices.

11° Ils accordent les prolongations de séjour dans l'école d'accouchement établie à l'hospice de la Maternité, aux élèves qui n'ont pas atteint le degré d'instruction convenable. Mais l'arrêté qui accorde cette prolongation doit être soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur.

II. *Fabriques*.

954. — 1° Les préfets autorisent le remploi en rentes sur les particuliers du produit des capitaux remboursés aux fabriques, toutes les fois que ces capitaux n'excèdent pas cinq cents francs.

2° Ils ordonnent, sur l'avis du conseil municipal, après avoir fait préalablement dressé un devis, en présence d'un conseiller municipal et d'un marguillier, que les réparations d'édifices consacrés au culte seront faites aux frais de la commune, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique.

3° Dans tous les cas où il y a lieu au recours d'une fabrique sur une commune, les préfets font un nouvel examen du budget de la commune et décident si la dépense demandée pour le culte peut être prise sur les revenus de la commune ou jusqu'à concurrence de quelle somme, sauf l'approbation du roi pour les communes dont le revenu excède cent mille francs.

4° Ils approuvent les baux dont la durée n'excède pas dix-huit ans.

5° Ils envoient les fabriques en possession de leurs biens non aliénés, ainsi que des biens appartenant aux fabriques des églises supprimées et réunies à leur propre église.

§ XVII. *Expropriation pour cause d'utilité publique.*

955. — 1° Les préfets désignent les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu lorsque cette désignation ne résulte pas de la loi ou de l'ordonnance royale.

2° Ils déterminent les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable, et indiquent l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession.

3° Ils approuvent, en conseil de préfecture, l'acceptation des sommes offertes par l'administration, lorsqu'il s'agit de biens appartenant à des communes ou des établissements publics.

4° Ils approuvent, en conseil de préfecture, les délibérations des conseils municipaux ou des conseils d'administration qui autorisent les maires ou administrateurs à aliéner les biens des communes ou des établissements publics, ou à accepter les offres de l'administration.

§ XVIII. *Garde nationale.*

956. — 1° Les préfets peuvent suspendre provisoirement les gardes nationales qui résisteraient aux réquisitions légales des autorités, ou qui s'immisceraient dans les actes des autorités municipales, administratives ou judiciaires.

2° Ils peuvent suspendre les revues et les exercices, à la charge d'en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur.

3° Ils font, en conseil de préfecture et après avoir pris l'avis des conseils municipaux, lorsqu'il est créé des bataillons cantonnaux, la répartition de la portion afférente à chaque commune du canton dans les dépenses du bataillon autres que celles des compagnies.

§ XIX. *Imprimerie et librairie.*

957. — Les préfets autorisent la publication et la vente, dans les départemens, des gravures, lithographies, médailles et estampes ou emblêmes.

§ XX. *Industrie, commerce, agriculture.*

958. 1° Les préfets arrêtent la liste des notables commerçants parmi lesquels doivent être pris les membres des tribunaux de commerce. Cette liste doit être soumise à l'approbation du ministre.

2° Ils convoquent et ils président les assemblées électorales pour le renouvellement des membres des chambres de commerce.

§ XXI. *Instruction publique.*

959. 1° Lorsque plusieurs communes se sont réunies pour établir une école primaire élémentaire, les préfets répartissent entre elles les dépenses d'entretien de cette école proportionnellement au montant de leurs contributions foncière, personnelle et mobilière.

2° Ils approuvent les baux des bâtimens nécessaires, soit pour l'habitation de l'instituteur, soit pour recevoir les élèves.

3° Ils délivrent les autorisations nécessaires aux maîtresses et sous-maîtresses des écoles primaires, pensions ou institutions de filles.

4° Ils peuvent, pour des motifs graves, retirer l'autorisation accordée, après qu'il en a été par eux référé au ministre de l'instruction publique.

§ XXII. *Marais. — Dessèchement.*

960. 1° Les préfets approuvent le plan cadastral qui sert de base à l'entreprise de dessèchement d'un marais.

2° Ils autorisent les travaux d'études qui précèdent le dessèchement.

§ XXIII. *Mines.*

961. — 1° Les préfets font des règlements nécessaires pour la police et la surveillance de l'exploitation de toutes les mines.

2° Ils accordent, s'il n'y a pas de réclamation, aux concessionnaires des mines de sel, l'autorisation de pratiquer d'autres ouvertures que celles désignées dans l'acte de concession.

3° Ils frappent provisoirement d'interdiction toute exploitation ou fabrication de sel entreprise avant que le concessionnaire ait fait les déclarations d'exploitation voulues par la loi.

§ XXIV. *Police.*

962. — 1° Les préfets approuvent ou annullent les règlements de police pris par le maire sur les objets confiés par les lois à la vigilance et à l'autorité de ce fonctionnaire municipal. Ils peuvent aussi en suspendre l'exécution.

2° Ils approuvent les règlements locaux sur la police intérieure des bourses de commerce.

3° Ils autorisent l'exécution provisoire, en cas d'urgence, des règlements locaux de police sanitaire faits par les intendances.

4° Ils font eux-mêmes ces règlements hors le ressort des intendances, sauf l'approbation du ministre de l'intérieur, et ils les rendent exécutoires provisoirement, en cas d'urgence.

5° Ils déterminent l'époque où la chasse est permise chaque année et décident si l'époque de l'ouverture doit être la même dans toute l'étendue du département, ou si elle doit varier selon les localités.

6° Ils font les règlements sur la police industrielle des départements.

7° Ils règlent, sur la proposition du maire, le tarif du

prix de location des lits dans les prisons où sont détenus les débiteurs.

8° Ils font les règlements concernant les prisons départementales.

9° Ils font les règlements de police locale relatifs aux courses de chevaux.

10° Ils prennent toutes les mesures propres à arrêter les progrès des épizooties.

11° Enfin, il leur appartient de faire tous les règlements concernant la police départementale en général.

§ XXV. *Pompes funèbres.*

963. — 1° Les prefets arrêtent les tarifs proposés par les administrations municipales, des frais à payer pour les billets d'enterrements et les bières.

2° Ils approuvent les arrêtés par lesquels les maires règlent, suivant les localités, le mode le plus convenable pour le transport des corps.

3° Ils approuvent les mesures prises par les autorités locales pour les fournitures concernant les pompes funèbres dans les villages et autres lieux où les fabriques ne peuvent user du droit qui leur est accordé à cet égard.

§ XXVI. *Rhône* (*travaux du*).

964 — 1° Les préfets réunissent en association ou incorporent à l'association la plus voisine les propriétaires riverains ou non riverains des chaussées du Rhône, intéressés à leur conservation, mais qui ne font partie d'aucune association.

2° Ils approuvent le procès-verbal de la visite annuelle des chaussées, ainsi que les devis et détails estimatifs des travaux à faire par chaque association.

3° Ils déterminent, d'après le rapport de la commission centrale et l'avis des ingénieurs des ponts-et-chaussées, quelles sont les chaussées sur lesquelles les besoins des commu-

nications exigent le passage des voitures et chevaux et qui doivent être appropriées à cet usage.

4° Ils autorisent, sur le rapport de l'ingénieur des ponts-et-chaussées et l'avis de la commission centrale, les plantations, chaussées et autres ouvrages entrepris par les propriétaires de terrains, dits *ségonnaux*, situés entre le Rhône et les chaussées des associations.

§ XXVII. *Tabacs.*

965 — 1° Les préfets règlent par approximation, en conseil de préfecture, et après avoir entendu deux des principaux planteurs de chaque arrondissement, le nombre d'hectares de terre qu'il sera permis de planter en tabac.

2° Ils décident, en la même forme, si la fourniture des tabacs nécessaires à la régie se fera par voie d'adjudication, de soumission ou de traité avec les planteurs, ou si l'on se conformera aux usages adoptés les années précédentes.

3° Ils déterminent alors, et toujours après avoir entendu deux des principaux planteurs et après l'avis du directeur des contributions indirectes du département, le mode de déclaration, permission, surveillance, contrôle, décharge, classification, expertise et livraison de la récolte.

4° Ils arrêtent le mode d'après lequel les cultivateurs sont tenus, en cas de déficit, de payer les quantités manquantes au taux du tabac de cantine.

5° Ils déterminent, en conseil de préfecture, et après avoir entendu deux des principaux planteurs, le mode de déclaration, vérification, contrôle et charges des cultivateurs pour l'exportation.

6° Ils accordent aux cultivateurs les prolongations de délais pour l'exportation.

7° Ils règlent le tarif des frais de magasinage et autres qui doivent être payés par le cultivateur qui, au lieu d'exporter

les tabacs, préfère les déposer en entrepôt dans les magasins de la régie.

§ XXVIII. *Théâtres.*

966. — 1° Les préfets accordent les autorisations nécessaires pour l'établissement des théâtres et spectacles dans les départements et pour les pièces qui y sont représentées.

2° Ils peuvent, pour des motifs d'ordre public, suspendre la représentation d'une pièce et même ordonner la clôture provisoire du théâtre.

3° Ils autorisent les directeurs des troupes d'arrondissement et ambulantes à changer temporairement de circonscriptions.

4° Ils répartissent le produit des droits perçus sur les spectacles et affectés aux besoins des hôpitaux et des secours à domicile.

§ XXIX. *Travaux publics.*

I. *Travaux publics en général.*

967. — 1° Les préfets surveillent les travaux relatifs à la construction, réparation et entretien des grandes routes, des ponts, des canaux de navigation, des fleuves et rivières navigables, des ports de commerce, des écluses de navigation, de celles de chasse dans les mêmes ports, des dessèchements, des digues à la mer, des digues sur les fleuves, les rivières, les torrents.

2° Ils autorisent définitivement l'exécution des travaux concernant les routes départementales, dont la dépense déjà allouée aux budgets n'excède pas la somme de 20,000 francs, toutes les fois que ces travaux n'exigent ni acquisition de terrains, ni changement dans la direction ou les alignements desdites routes.

3° Ils président, en conseil de préfecture, à l'adjudication des travaux des ponts et chaussées et autres travaux publics,

ils ouvrent les soumissions cachetées, ils arrêtent la liste des concurrents agréés, et ils déclarent adjudicataire le soumissionnaire qui a fait l'offre d'exécuter les travaux aux conditions les plus avantageuses.

Mais l'adjudication n'est valable et définitive qu'après l'approbation du ministre.

4° Ils approuvent les projets et passent les adjudications des travaux d'entretien et réparations ordinaires dépendants de l'administration des ponts et chaussées. Leur seule approbation suffit pour rendre valables ces adjudications.

5° Ils peuvent, dans certaines circonstances et lorsqu'il ne s'agit que des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires ou de travaux neufs dont la dépense n'excède pas 15,000 francs, déléguer au sous-préfet la faculté de passer l'adjudication au chef-lieu de la sous-préfecture.

6° Ils prononcent la mise en régie des travaux en retard d'exécution.

7° Ils indiquent les lieux d'extraction des matériaux lorsqu'ils n'ont pas été désignés dans les devis.

8° Il leur appartient de nommer un expert pour procéder conjointement avec celui désigné par la partie intéressée, à l'évaluation de l'indemnité due par l'administration à raison de dommages temporaires résultant de l'exécution de travaux publics.

II. *Chemins de fer.*

968. — 1° Les préfets déterminent, après enquête préalable, le nombre, l'emplacement et la surface des gares ou ports secs destinés, tant au stationnements qu'aux chargements et aux déchargements, pour le service des localités traversées pai un chemin de fer ou situées dans le voisinage de ce chemin.

2° Ils autorisent les déplacements des chemins vicinaux et la construction des ponts à la rencontre de ces chemins et des cours d'eau non navigables ni flottables, pour l'établissement des chemins de fer.

3° Ils rendent exécutoires les rôles de recouvrement du montant des avances faites par l'administration pour entretenir les chemins de fer en bon état, lorsque les compagnies concessionnaires négligent cet entretien.

4° Ils rendent exécutoires les rôles des frais de visite, de surveillance et de réception des travaux.

5° Ils approuvent les règlements particuliers faits par les compagnies concessionnaires des chemins de fer pour le service et l'exploitation de ces chemins.

6° Ils homologuent les changements apportés dans les tarifs par les compagnies concessionnaires.

7° Ils arrêtent les règlements qui classent les denrées, marchandises, animaux et autres objets non désignés aux tarifs pour les droits à percevoir sur les chemins de fer.

8° Ils déterminent les mesures à prendre, lorsque la ligne du chemin de fer traverse un sol concédé pour l'exploitation d'une mine, afin que l'établissement de ce chemin ne nuise pas à l'exploitation de la mine, et réciproquement pour que, le cas échéant, l'exploitation de la mine ne compromette pas l'existence du chemin de fer.

9° Ils déterminent la nature et l'étendue des travaux à entreprendre, dans le cas où un chemin de fer doit s'étendre sur des terrains qui renferment des carrières ou les traverser souterrainement.

§ XXX. *Voirie.*

969. — 1° Les préfets approuvent, infirment ou modifient les arrêtés des maires qui accordent ou refusent l'autorisation de construire des balcons ou saillies sur la voie publique.

2° Ils approuvent ou annullent les arrêtés des maires qui ordonnent la démolition des bâtiments menaçant ruine, et ils ordonnent eux-mêmes cette démolition en matière de grande voirie.

3° Ils donnent les alignements partiels sur les routes,

canaux et autres dépendances de la grande voirie, lorsqu'il y a un plan général d'alignement régulièrement approuvé.

4° Ils approuvent, annullent ou modifient les arrêtés des maires qui règlent les alignements partiels dans les rues et places des villes, bourgs et villages qui ne servent pas de grande route, lorsqu'il existe un plan général d'alignement régulièrement approuvé.

5° Ils donnent l'autorisation d'abattre, à la condition de les remplacer, les arbres plantés le long des routes royales et départementales dont le dépérissement est constaté par les ingénieurs.

6° Ils sont chargés de veiller à la conservation des chemins et d'ordonner les travaux de réparation et les améliorations dont ils sont susceptibles.

7° Ils autorisent le creusement de fossés, les constructions d'aqueducs et autres ouvrages sur les chemins publics.

8° Ils prescrivent, par mesure provisoire, le rétablissement dans son ancien état d'un chemin vicinal intercepté, et ils ordonnent l'enlèvement des barrières, le comblement des fossés et généralement la destruction de tous les obstacles qui nuisent à la libre circulation.

9° Ils sont autorisés à appliquer les règlements concernant le roulage, aux voitures habituellement employées à l'exploitation des carrières ou à celles des forêts.

10° Ils autorisent la mise en circulation des voitures publiques.

11° Ils peuvent suspendre momentanément le roulage pendant les jours de dégel.

12° Ils donnent l'ordre de rouvrir les barrières de dégel sur les routes.

§ XXXI. *Mesures provisoires.*

970. — Enfin, les préfets sont compétents, en règle générale, pour ordonner toutes les mesures provisoires qui intéressent l'ordre et la sûreté publique.

§ XXXII. *Matières diverses sur lesquelles les préfets ne font que donner leur avis.*

971. — Les préfets sont appelés à donner leur avis :

1° Sur les demandes en autorisation des ateliers insalubres de première classe.

2° Sur la suppression de ces établissements en cas de graves inconvénients pour la salubrité publique, la culture ou l'intérêt général.

3° Sur la proposition de l'administration forestière, lorsqu'il s'agit de régler par cantonnement les droits d'usage appartenant à une commune.

4° Sur les aménagements des bois des communes et des établissements publics avant qu'ils soient réglés par ordonnance royale.

5° Sur les demandes en autorisation de couper les quarts de réserve dépendants de ces bois.

6° Sur la présentation faite par les anciens titulaires ou leurs héritiers des candidats aux fonctions d'agents de change et courtiers de commerce.

7° Sur les abonnements consentis par la régie des contributions indirectes avec les conseils municipaux, pour le montant des droits de détail et de circulation dans l'intérieur, avant que ces abonnements soient approuvés par le ministre.

8° Sur le règlement des frais et rétributions à payer aux ministres des cultes et autres individus attachés aux églises et temples, tant pour assistance aux convois que pour les services requis par les familles.

9° Sur les tarifs proposés par les fabriques pour les fournitures qu'elles sont autorisées à faire pour les enterrements, pour la décence et la pompe des funérailles.

10° Sur la révocation d'un conseil de fabrique demandée par l'évêque pour causes graves.

11° Sur les demandes d'oratoires particuliers pour les hos-

pices, prisons et autres établissements publics et de chapelles ou oratoires domestiques.

12° Sur les grosses réparations ou reconstructions à faire aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains proposées par les évêques et sur le mode d'après lequel il pourra y être pourvu.

13° Sur les propositions des évêques tendant à ce que le roi ordonne la distraction au profit d'une église érigée en succursale ou chapelle, de tout ou partie des biens et rentes possédés par une fabrique paroissiale et provenant de l'église nouvellement érigée.

14° Sur les demandes en concessions de mines, sur les demandes en concurrence et sur les oppositions qui y sont formées.

15° Sur l'établissement ou la suppression des octrois municipaux.

16° Sur les propositions des maires qui demandent à traiter avec l'administration des contributions indirectes pour la perception et la surveillance particulière de l'octroi de leurs communes.

17° Sur les règlements locaux de police sanitaire, faits par les intendances, avant qu'ils soient soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur.

18° Sur les demandes en autorisation des sociétés anonymes.

19° Sur les comptes des receveurs municipaux des communes dont le revenu est de trente mille francs, en les envoyant à la cour des comptes.

20° Sur les comptes d'administration des maires pour les exercices clos, dans les cas où les comptes doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur.

21° Sur la fixation de la rétribution à payer par les particuliers pour le pesage, mesurage et jaugeage de leurs marchandises dans les bureaux publics établis à cet effet.

22° Sur les demandes en autorisation d'acceptation de dons ou legs au profit des communes, hospices et autres

établissements d'utilité publique, dans les cas où les préfets n'ont pas le droit d'accorder eux-mêmes l'autorisation d'accepter.

23° Sur la répartition proposée par le conseil général pour subvenir aux dépenses des enfans trouvés, à la charge des départements.

24° Sur la convenance et l'utilité des échanges d'immeubles contre d'autres immeubles dépendant du domaine de l'état.

25° Enfin, sur tous les cas dans lesquels les ministres jugent à propos de demander leur avis avant de statuer eux-mêmes, en matière, soit gracieuse, soit contentieuse, concernant le département.

Section II.

Conseils de préfecture.

972. — I. La juridiction gracieuse des conseils de préfecture est fort restreinte. C'est principalement pour juger le contentieux administratif que ces conseils ont été institués, et quoique ce contentieux ne leur ait pas été dévolu en entier, la portion qui leur a été déléguée forme la branche la plus importante de leurs attributions.

973. — II. Les conseils de préfecture font acte de juridiction gracieuse, lorsqu'ils accordent l'autorisation de plaider :

1° Aux communes ou sections de communes ;

2° Aux fabriques ;

3° Aux hospices ;

4° Aux établissements publics ;

5° Aux chapitres cathédraux ;

6° Aux titulaires des cures pour le recouvrement de revenus fonciers de ces cures ;

7° Aux séminaires ;

8° Aux consistoires des églises protestantes des deux communions.

974. — III. Lorsque la loi, les ordonnances ou règlements défendent aux préfets de rendre un arrêté avant d'avoir au préalable demandé l'avis des conseils de préfecture, ce qui arrive dans les divers cas dont j'ai parlé, notamment *suprà*, p. 55, n° 191, les conseils de préfecture concourent à l'exercice de la juridiction gracieuse, sans faire eux-mêmes acte de juridiction, puisque ce ne sont que de simples avis qu'ils donnent. Je ferai observer que, même en matière contentieuse, le conseil de préfecture est aussi appelé à donner son avis aux préfets, soit dans les espèces que j'énumèrerai à la section 2me de la juridiction contentieuse, soit au conseil d'état, par exemple, lorsqu'il s'agit de l'établissement des ateliers insalubres de première classe.

Section III.

Ministres.

975. — I. En matière gracieuse, les ministres sont les agents supérieurs auxquels viennent aboutir toutes les réclamations.

976. — Chaque ministre, dans les limites de ses attributions, a le droit d'infirmer les arrêtés pris par les préfets, recteurs, lieutenans-généraux, directeurs d'administration, tous les agens, enfin, placés immédiatement sous ses ordres.

977. — Il est certaines matières dans lesquelles leurs arrêtés sont nécessaires. Les agens inférieurs ne font alors que préparer l'instruction gracieuse qui doit être envoyée aux ministres.

978. — Nous verrons que dans beaucoup d'autres matières les arrêtés même des ministres ne suffisent pas et qu'il faut une ordonnance royale.

979. — II. Je vais indiquer, dans l'ordre que j'ai déjà suivi pour les préfets, dans quelles circonstances, du moins les plus usuelles, les ministres exercent leur juridiction gracieuse.

Attributions gracieuses des ministres.

SOMMAIRE.

§ Ier. *Aliénés.*

980. — 1° Le ministre de l'intérieur approuve les traités passés par les départements avec les établissements d'aliénés, publics ou privés.

2° Il approuve les règlements intérieurs des établissements publics consacrés en tout ou en partie au service des aliénés, dans les dispositions relatives à ce service.

3° Il approuve les délibérations des conseils généraux qui règlent, sur la proposition des préfets, les formes, les circonstances et les conditions de l'admission dans les établissements appartenant au département des aliénés dont l'état mental ne compromettrait point la sûreté publique.

4° Il accorde aux médecins en chef des établissements d'aliénés, l'autorisation sans laquelle ils ne peuvent résider hors de l'établissement.

5° Il peut toujours autoriser ou même ordonner d'office la réunion des fonctions de directeur et de médecin.

§ II. *Bois et forêts.*

981. — 1° Le ministre des finances approuve les états des coupes ordinaires à asseoir dans les bois soumis au régime forestier.

2° Il donne l'autorisation spéciale nécessaire pour l'abattage et la vente des arbres sur pied.

3° Il prononce, en cas de dissentiment entre le préfet et le conservateur, sur le point de savoir s'il y a lieu d'autoriser l'exploitation par économie, et la vente en bloc ou par lots des produits façonnés au chef-lieu d'une des communes voisines de la situation des biens, lorsque, faute d'offres suffisantes, l'adjudication de coupes communales ordinaires ou extraordinaires d'une valeur supérieure à cinq cents francs, a été tentée sans succès au chef-lieu d'arrondissement.

4° Il autorise des défrichements dans les bois des communes et des établissements publics.

§ III. *Communes.*

982. — 1° Le ministre de l'intérieur approuve les projets et devis des constructions nouvelles ou reconstructions entières ou partielles, lorsque la dépense excède trente mille francs.

2° Il approuve les traités de gré à gré passés au nom des communes pour certains travaux ou fournitures qui ne pourraient, sans inconvénient, être livrés à une adjudication publique.

§ IV. *Comptabilité.*

I. *Comptabilité générale.*

983. — Les ministres, avant de faire aucune disposition sur les crédits ouverts pour chaque exercice, répartissent,

lorsqu'il y a lieu, entre les divers articles de leur budget, les crédits législatifs qui leur ont été ouverts par chapitre.

984. — 1° Le ministre des finances nomme tout agent chargé d'un maniement de deniers appartenant au trésor public ou de la gestion d'une caisse publique. Cet agent, quel qu'il soit, est placé sous ses ordres et responsable envers lui de sa gestion.

2° Il donne son agrément à la nomination proposée au roi par le ministre de la marine, de l'agent comptable institué auprès de ce ministre et spécialement chargé du service des traites tirées pour les dépenses de son département.

3° Il détermine la forme des comptes et justifications à fournir par les receveurs généraux des finances pour tous les actes de gestion de chaque année.

4° Il détermine aussi les justifications à fournir à l'appui des comptes du caissier du trésor royal pour chaque article de recette et de dépense.

5° Il vérifie les comptes de ce caissier avant qu'ils soient transmis à la cour des comptes.

6° Il autorise les comptables, sur des motifs par lui jugés valables, à se retirer devant le préfet de leur département pour y prêter le serment auquel ils sont tenus.

II. *Comptabilités spéciales.*

1° *Colonies.*

985. — 1° Le ministre de la marine approuve les états de dépenses des services militaires aux colonies et les projets de budgets des recettes et dépenses coloniales arrêtés chaque année par le gouverneur.

2° Il fait vérifier dans ses bureaux les pièces justificatives des recettes et dépenses présentées par le trésorier, et renvoie dans les colonies pour être régularisées celles qui sont jugées inadmissibles.

3° Il vérifie le compte de l'agent comptable des colonies

et dans lequel sont présentées par colonies les recettes et dépenses faites en France pour le service colonial. Ce compte est ensuite transmis à la cour des comptes.

2° *Caisse des invalides de la marine.*

986. — Le ministre de la marine fixe la nature et la quotité du cautionnement du trésorier général et des trésoriers particuliers de la caisse des invalides de la marine.

3° *Invalides de la guerre.*

987. — 1° Le ministre de la guerre discute et vérifie dans toutes leurs parties les budgets annuels des recettes et dépenses de la dotation des invalides de la guerre, avant qu'ils soient présentés au grand conseil de l'Hôtel royal des Invalides.

2° Il arrête les comptes trimestriels des recettes et dépenses, après qu'ils ont été soumis aux vérifications usitées pour toutes les dépenses de ce département.

4° *Officiers de terre.*

988. — Le ministre de la guerre ordonne les dispositions convenables pour assurer le recouvrement du débet des officiers compris dans un état de répartition, lorsque ces officiers quittent le corps avant de s'être libérés, ou en cas de mort, de démission, de perte de grade, ou enfin si l'officier débiteur est fait prisonnier de guerre.

5° *Communes.*

989. — 1° Le ministre de l'intérieur approuve définitivement les comptes d'administration des maires pour les exercices clos dans les communes dont le revenu excède cent mille francs.

2° Il autorise les crédits reconnus nécessaires après le

règlement du budget des communes dont le revenu est de plus de cent mille francs.

3° Le ministre des finances prescrit aux receveurs municipaux l'ordre de comptabilité qu'ils doivent suivre.

6° *Etablissements publics.*

990. — 1° Le ministre de l'intérieur prononce, d'après l'avis des préfets, la révocation des receveurs des hospices et bureaux de bienfaisance, lorsqu'ils n'ont pas rendu leurs comptes dans les délais ou qu'ils les ont rendus d'une manière assez irrégulière pour motiver cette mesure.

2° Il autorise, s'il y a lieu, les receveurs des hospices et des établissements de bienfaisance, à fournir leur cautionnement en deniers.

3° Il approuve les budgets des hospices dont les revenus ordinaires s'élèvent à cent mille francs et au-dessus.

4° Il autorise dans le même cas les crédits supplémentaires, en cas d'insuffisance de ceux ouverts par le budget.

5° Il arrête les comptes d'administration des commissions administratives des établissements dont il règle le budget.

6° Il arrête le montant des remises à allouer aux receveurs des hospices et autres établissements de bienfaisance dont il règle les budgets, ainsi que le montant du cautionnement à fournir par ces comptables.

7° Le ministre des finances, de concert avec celui de l'intérieur, arrête le taux des remises allouées aux percepteurs chargés du recouvrement des rentes en argent et des créances dues aux hospices et autres établissemets de bienfaisance, par des particuliers domiciliés hors de l'arrondissement où sont situés ces établissements.

8° Il détermine le mode de paiement des mois de nourrice et pension des enfans trouvés dont les percepteurs sont chargés, dans les communes autres que celle où est l'hospice dépositaire.

9° Le ministre des finances, de concert avec le ministre de

l'intérieur, révoque, s'il y a lieu, les receveurs des communes qui se trouvent en même temps receveurs d'établissements charitables et dans la gestion desquels des vérifications faites auraient constaté soit des infidélités, soit un déficit ou un désordre grave ou une négligence coupable.

§ VI. *Contributions et cadastre.*

I. *Cadastre.*

991. — Le ministre des finances fait la distribution entre les divers départements du royaume du fonds commun destiné aux dépenses nécessitées par les opérations cadastrales.

II. *Contributions directes.*

992. — 1° Le ministre des travaux publics approuve les abonnements pour la redevance proportionnelle sur les mines, quand cette redevance est au-dessus de mille jusqu'à trois mille francs.

2° Il approuve l'état de distribution fait par le préfet des fonds de non valeur entre les divers concessionnaires qui ont formé des demandes en remise ou modération.

3° Le ministre des finances fait entre les divers départements la répartition du fonds commun destiné à couvrir les non valeurs des diverses contributions directes.

4° Le même ministre fixe l'indemnité des agents de la direction des contributions directes pour la confection des états de sections et matrices de rôles et les diverses opérations cadastrales dont ils sont spécialement chargés.

5° Le même ministre règle la somme à allouer pour frais de perception des redevances fixe et proportionnelle sur les mines aux percepteurs, receveurs d'arrondissements et receveurs généraux, ainsi que le mode de paiement ou de retenue.

III. *Contributions indirectes*

1° *Boissons.*

993. — 1° Le ministre des finances approuve les abonnements généraux pour le montant du droit de fabrication, consentis de gré à gré par la régie avec les brasseurs, dans les villes au-dessus de trente mille âmes. Les abonnements ne sont définitifs qu'après cette approbation.

2° Il rectifie le classement des départements pour la perception des droits d'entrée, lorsqu'il est reconnu qu'il y a erreur dans les calculs ou les bases qui ont déterminé la classification.

3° Il approuve les abonnements généraux consentis par la régie, sur la demande des conseils municipaux, pour le montant du droit de détail et de circulation dans l'intérieur.

4° Il approuve le remplacement de la perception du droit de détail par exercice, au moyen d'une répartition sur la totalité des redevables de l'équivalent de ce droit.

2° *Octrois.*

994. — 1° Le ministre des finances approuve les frais de premier établissement, de régie et de perception, des octrois des villes sujettes aux droits d'entrée.

2° Il nomme le préposé en chef de l'octroi, dans les communes où les produits annuels s'élèvent à 20,000 francs et au-dessus, et il fixe son traitement sur la proposition du conseil municipal.

3° Il approuve les traités de gré à gré entre la régie des contributions indirectes et les communes pour la perception et la surveillance particulière de leurs octrois. Ces traités ne sont définitifs qu'après cette autorisation.

4° Il donne les instructions nécessaires pour assurer l'uniformité et la régularité du service, et régler l'ordre de la comptabilité particulière aux octrois.

5° Il approuve les règlements particuliers qui déterminent les frais de magasinage dus par les propriétaires d'objets entreposés.

6° Il approuve l'établissement d'une taxe additionnelle aux droits d'entrée, en remplacement des exercices qui peuvent ainsi être supprimés, sur la demande des conseils municipaux, dans les villes fermées.

7° Le ministre de l'intérieur approuve provisoirement les tarifs et règlements présentés par les conseils municipaux pour la perception des droits des octrois municipaux ou de bienfaisance.

8° Le même ministre statue provisoirement sur les propositions des communes qui veulent supprimer leur octroi ou le remplacer par une autre perception.

9° Il fait connaître immédiatement sa décision au ministre des finances, pour que celui-ci, après avoir soumis le tout à l'approbation du roi, prescrive, tant dans l'intérêt des communes que dans celui du trésor, les mesures convenables d'exécution.

3° *Cartes à jouer.*

995. — Le ministre des finances détermine annuellement le prix des feuilles de moulage et du papier filigrané qui sont fournis par la régie au fabricants de cartes.

4° *Douanes.*

996. — 1° Le ministre des finances approuve les transactions sur procès relatifs aux contraventions, en matière de douanes, lorsqu'il y a dissentiment entre le directeur-général et le conseil d'administration, et, dans tous les cas, lorsque la condamnation s'élève à plus de 3,000 fr.

2° Il approuve l'établissement dans les villes qui en sont susceptibles, de bureaux de douanes où les négociants ont la faculté de faire visiter et plomber les marchandises qu'ils expédient pour l'étranger.

3° Le ministre de l'intérieur autorise la réimportation des éditions ou partie d'éditions imprimées en France, après qu'il a été justifié par l'éditeur du consentement donné à la réimportation par les ayant-droit.

4° Le ministre de l'agriculture et du commerce arrête le tableau du prix moyen de l'hectolitre de froment, pour servir de régulateur aux droits d'importation et d'exportation des grains et farines.

§ VII. *Cultes*.

997. — 1° Le ministre des cultes accorde la permission nécessaire pour placer dans les églises les cénotaphes, inscriptions, monuments funèbres ou autres.

2° Il prononce sur les difficultés qui pourraient naître du refus fait par un évêque d'approuver les délibérations du chapitre relatives à l'administration de ses biens et de l'insistance du chapitre.

3° Il statue définitivement sur les allocations à faire et sur les devis à arrêter pour l'achat des meubles et pour l'entretien annuel des ameublements des archevêchés et évêchés.

§ VIII. *Départements*.

998. — 1° Le ministre de l'intérieur approuve les délibérations des conseils généraux relatives au mode de gestion des propriétés départementales.

2° Il approuve les projets et devis pour les constructions, reconstructions ou réparations des édifices départementaux autorisées dans le budget du département, lorsque les dépenses sont évaluées à plus de 50,000 fr.

§ IX. *Eaux*.

999. — 1° Le ministre des travaux publics fait les règlements généraux relatifs à la police des eaux.

2° Il autorise les particuliers à construire des ouvrages quelconques dans les rivières navigables ou flottables.

§ X. *Eaux minérales.*

1000. — 1° Le ministre de l'agriculture et du commerce est autorisé à faire les instructions générales pour la police et la distribution des eaux minérales.

2° Il délivre l'autorisation nécessaire à toute entreprise ayant pour effet de livrer ou d'administrer au public des eaux minérales naturelles ou artificielles.

3° Il nomme les inspecteurs des établissements d'eaux minérales.

4° Il confirme la fixation faite par le préfet du traitement de ces inspecteurs.

5° Il peut faire les modifications qu'il juge convenables aux règlements faits par les préfets pour la police des eaux, et, lorsque l'établissement appartient à l'état, à un département, à une commune ou à un établissement charitable, pour les autres branches de son administration.

6° Il approuve les formules des préparations des eaux minérales artificielles.

7° Il approuve l'établissement de bureaux pour le débit et la distribution des eaux hors de la source.

8° Il autorise la mise en régie des établissements appartenant à l'état, aux communes ou aux établissements charitables.

9° Il confirme la fixation faite par le préfet, avant toute adjudication, du prix des eaux bues à la source, de celles qui sont envoyées dans les dépôts ou aux particuliers, ainsi que du prix des bains et des douches.

§ XI. *Etablissements publics.*

I. *Hospices.*

1001. — 1° Le ministre de l'intérieur, sur la proposi-

tion spéciale des préfets et l'avis des commissions administratives, fixe les règles d'après lesquelles les fondateurs d'hospices et autres établissements de charité, qui se sont réservé le droit de concourir à la direction des établissements qu'ils ont dotés, et d'assister avec voix délibérative aux séances de leurs administrations ou à l'examen et vérification des comptes, pourront exercer ces droits.

2° Il révoque les administrateurs des hospices et bureaux de bienfaisance, même dans le cas où ils sont nommés par les préfets.

3° Il autorise les administrations des hospices et des bureaux de charité à régir par elles-mêmes leurs propriétés, lorsque le revenu est de mille à deux mille francs.

4° Il approuve les traités de gré à gré passés au nom des établissements de bienfaisance pour travaux ou fournitures qui ne pourraient, sans inconvénient, être entrepris par voie d'adjudication publique.

5° Il détermine les attributions des commissions consultatives créées près de chacun des établissements généraux de bienfaisance et d'utilité publique.

6° Il détermine, par un règlement spécial, le nombre, les attributions et les traitements de divers fonctionnaires dans chacun de ces établissements, ainsi que tout ce qui concerne l'administration intérieure.

7° Le ministre de la guerre ordonne la formation et la suppression des établissements pour le service des hôpitaux militaires.

8° Le même ministre donne les ordres nécessaires, soit pour l'achat des denrées et autres objets de consommation, soit pour l'achat des effets mobiliers confectionnés, ou de matières propres aux confections, destinés à l'approvisionnement des magasins de réserve ou des hôpitaux, et il approuve les marchés passés à cet effet.

9° Il règle la forme et les époques des adjudications des fournitures annuelles de pain, viande, liquides et autres principaux objets de consommation nécessaires à l'approvi-

sionnement de chaque hôpital, et lorsque ces objets n'ont pas été compris dans les adjudications, il en fait assurer la fourniture au moyen de marchés spéciaux ou d'achats journaliers.

II. *Fabriques.*

1002. — 1° Le ministre des cultes est compétent pour statuer ce qu'il appartient, dans le cas où les communes sont obligées de suppléer à l'insuffisance des revenus des fabriques, pour dépenses autres que celles relatives aux grosses réparations des édifices consacrés au culte, lorsque la délibération du conseil municipal ayant été adressée au préfet et communiquée par celui-ci à l'évêque, ces deux fonctionnaires sont d'un avis différent.

2° Il accorde à tout donateur ou bienfaiteur d'une église la faculté d'avoir dans cette église un banc ou une chapelle pour lui et sa famille, tant qu'elle existera.

3° Il peut, sur la demande de l'évêque et l'avis du préfet, révoquer en conseil de fabrique qui est en demeure de présenter son budget ou de rendre ses comptes.

III. *Sociétés de charité maternelle.*

1003. — 1° Le ministre de l'intérieur autorise l'établissement des sociétés de charité maternelle, à l'instar de celle de Paris, dans les villes qui, par leur population, peuvent exiger une institution de ce genre et où il se présente un nombre suffisant de souscriptions.

2° Il approuve les réglements et les comptes de ces sociétés.

§ XII *Expropriation pour cause d'utilité publique.*

1004. — Le ministre des travaux publics autorise sur les propriétés des particuliers les études et travaux préparatoi-

res relatifs au tracé des routes, chemins de fer, canaux et autres ouvrages publics.

§ XIII. — *Imprimerie et librairie.*

1005. — 1° Le ministre de l'intérieur est compétent pour autoriser, à Paris, la publication des dessins, gravures, lithographies, médailles et estampes ou emblèmes.

2° Il l'est aussi pour permettre l'introduction en France des livres imprimés ou réimprimés à l'étranger, et indiquer le bureau de douane par lequel ils doivent entrer.

3° Les ministres des affaires étrangères ou de l'intérieur, selon les cas, donnent l'autorisation nécessaire pour l'impression des manuscrits des archives du ministère des affaires étrangères et ceux des bibliothèques royales, départementales ou communales ou des autres établissements du royaume, soit que ces manuscrits existent dans les établissements auxquels ils appartiennent, soit qu'ils en aient été soustraits ou que les minutes n'y aient pas été déposées aux termes des règlements, ce manuscrit étant, dans tous les cas, la propriété de l'état.

4° Le ministre de la justice autorise l'impression à l'imprimerie royale et aux frais de l'état, des ouvrages jugés dignes de cette faveur par la commission spéciale attachée à son ministère.

§ XIV. *Industrie, commerce, agriculture.*

1006. — 1° Le ministre du commerce ordonne la création, la suppression, le changement et la réouverture des marchés.

2° Il approuve ou annulle les règlements faits par le préfet de police concernant le commerce des charbons de bois, à Paris.

§ XV. *Instruction publique.*

1007. — 1° Le ministre de l'instruction publique approuve les réunions des communes limitrophes pour l'établissement d'une école primaire élémentaire, lorsque chacune d'elles ne peut en entretenir une pour son compte.

2° Il déclare ces réunions dissoutes, sur la demande motivée d'un ou de plusieurs conseils municipaux.

3° Il confère l'institution aux instituteurs primaires nommés par les comités d'arrondissement.

4° Il autorise, outre les écoles normales, l'établissement d'écoles modèles destinées à former des institutions dans les départements d'une étendue considérable et dont les habitants professent différents cultes.

5° Il peut autoriser, à titre d'écoles communales, des écoles plus particulièrement affectées à l'un des cultes reconnus par l'état.

6° Il peut, suivant la population et les besoins des localités, établir dans le même arrondissement plusieurs comités locaux de surveillance dont il détermine la circonscription par cantons isolés ou agglomérés.

7° Il peut dissoudre un comité local de surveillance et le remplacer par un comité spécial dans lequel personne ne sera compris de droit.

8° Il autorise les instituteurs primaires à recevoir des élèves de différentes religions.

9° Il répartit entre les départements qui se réunissent pour entretenir ensemble une école normale primaire, les dépenses de cette école dans la proportion de la population, du nombre des communes et du montant des contributions foncière, personnelle et mobilière.

10° Il approuve les règlements des collèges communaux.

11° Il a le droit d'arrêter les poursuites en paiement des sommes dues à un collège royal par les parents des élèves

boursiers royaux, dont l'indigence aura été reconnue, et leur accorder des dégrèvements partiels ou entiers.

12° Il détermine les conditions et le mode des concours pour la nomination des professeurs des facultés.

13° Il confère l'institution aux professeurs de facultés nommés par ordonnances.

14° Il décide si le diplôme doit ou non être délivré à une institutrice, appartenant à une congrégation religieuse, autorisée par le roi, sur la simple exhibition de ses lettres d'obédience, lorsque le préfet aperçoit des inconvénients à lui confier l'éducation des jeunes filles.

15° Enfin, il approuve les délibérations du conseil royal de l'instruction publique, qui doivent toutes lui être soumises, à l'exception de celles relatives à la juridiction ou à la discipline.

§ XVI. *Marchés.*

1008. — Tous les marchés ou fournitures pour le compte de l'état sont passés par les ordres et sous l'autorité des ministres.

1009. — Il leur appartient, chacun dans la sphère de ses attributions :

1° D'approuver les adjudications et réadjudications des fournitures pour le compte de l'état, ainsi que les marchés passés de gré à gré par leurs délégués. Ces adjudications et marchés ne sont valables et définitifs qu'après cette approbation, sauf les exceptions spécialement autorisées et rappelées dans les cahiers des charges.

2° De déléguer les fonctionnaires chargés de conclure les marchés de gré à gré, lorsqu'ils ne les passent pas eux-mêmes.

3° D'ordonner la passation de marchés d'urgence aux risques et périls de l'entrepreneur, faute par lui d'exécuter ponctuellement les clauses de son marché.

4° De déterminer le montant du cautionnement des en-

trepreneurs, d'après l'importance du service qui leur a été confié.

5° De dégager les adjudicataires de leurs obligations ou de leur accorder de nouveaux délais, lorsque des événements imprévus ou de force majeure les mettent dans l'impossibilité de les remplir, ou les forcent de retarder l'époque de leur accomplissement.

6° D'accorder aux adjudicataires toutes indemnités ou suppléments de prix, à tout autre titre qu'à titre légal.

7° De déclarer comme non avenus les marchés passés par les préfets ou autres fonctionnaires subalternes, lorsque ces marchés n'étaient pas devenus définitifs par l'approbation du ministre compétent et qu'ils n'étaient pas d'urgence.

8° De prononcer la résiliation des marchés devenus définitifs.

9° De procéder à la nomination d'un tiers expert, lorsque dans un marché passé entre un fournisseur et une administration, il a été convenu, qu'en cas de contestation, il serait procédé par experts et que les parties ne s'accordent pas pour la nomination du tiers expert.

1010. — Le ministre des finances est compétent pour fixer le tarif des sommes allouées aux maîtres de poste pour le transport des malles-postes.

§ XVII. *Mines.*

1011. — 1° Le ministre des travaux publics approuve les règlements émanés des préfets ou en arrête lui-même, pour l'exploitation des mines, minières, tourbières et carrières.

2° Il accorde ou refuse l'autorisation de faire des recherches pour la découverte de mines.

3° Il approuve aussi l'autorisation de vendre les produits obtenus par suite de l'exploration pendant un temps déterminé.

§ XVIII. *Pensions et traitements.*

1012. — Les ministres, chacun dans son département, rejettent, par la voie gracieuse, les demandes de pensions, lorsque le réclamant ne réunit pas toutes les conditions voulues par la loi et que, par conséquent, il n'a pas de droit acquis à la pension.

1013. — Ils accordent aussi les secours annuels et viagers sur les crédits mis à leur disposition pour cet objet.

1014. — Il appartient spécialement au ministre de la guerre :

1° D'accorder aux militaires les congés de faveur avec ou sans solde. Il accorde aussi, lorsqu'il le juge convenable, des congés de convalescence avec solde entière.

2° D'autoriser les délégations de traitement qui, sans cette autorisation, ne sont permises que dans les cas exceptionnels prévus par les lois et règlements.

3° De délivrer aux militaires jouissant de la solde de retraite les ordonnances nécessaires pour obtenir le paiement de leurs mandats, lorsque ces mandats n'ont pas été présentés au payeur dans le délai fixé.

4° De délivrer aussi aux militaires nouvellement admis à la solde de retraite et qui ne se sont pas présentés en temps utile à l'intendant militaire, l'autorisation nécessaire pour être rappelés du temps antérieur à leur présentation.

§ XIX. *Poids et mesures.*

1015. — 1° Le ministre de l'agriculture et du commerce autorise provisoirement l'établissement des bureaux de pesage et de mesurage publics.

2° Il approuve les arrêtés pris par les préfets en matière de poids et mesures.

§ XX. *Police.*

1016. — 1° Le ministre de l'intérieur fait les règlements nécessaires pour la surveillance des maisons centrales de détention.

2° Il approuve les règlements locaux relatifs aux travaux du Rhône.

3° Il lui appartient d'ordonner l'expulsion d'un étranger du sol de la France.

4° Le ministre du commerce arrête et publie les règlements concernant les courses aux chevaux.

5° Le ministre de la guerre arrête les règlements concernant l'exercice des fonctions ou professions de notaires, défenseurs près les tribunaux, huissiers, commissaires priseurs et courtiers de commerce, dans l'Algérie.

6° Il approuve et rend exécutoires les règlements pour le service intérieur et l'ordre des audiences des divers tribunaux de l'Algérie.

7° Le ministre de l'intérieur approuve les arrêtés des maires qui autorisent l'ouverture des salles de dissection, soit publiques, soit particulières, des laboratoires d'anatomie, et qui contiennent les dispositions nécessaires pour l'inspection des lieux.

§ XXI. *Servitudes militaires.*

1017. — 1° Le ministre de la guerre accorde aux administrations, aux communes ou aux particuliers les permissions spéciales à l'effet de construire dans le rayon militaire d'une place forte, en prescrivant toutes les conditions qu'il juge convenables pour que les constructions ne puissent nuire à la défense de la place.

2° Il peut toujours donner l'ordre de démolir ces sortes de constructions autorisées conditionnellement ou bien accorder une continuation de tolérance.

§ XXII. *Tabacs.*

1018. — 1° Le ministre des finances détermine les prix des tabacs vendus par la régie.

2° Il répartit annuellement le nombre d'hectares à cultiver dans les départements, ainsi que les quantités de tabac demandées à chacun des départements.

3° Il fixe, chaque année, le prix des tabacs à fournir à la régie pour les diverses qualités de la récolte suivante, par chaque arrondissement où la culture sera autorisée.

§ XXIII. *Théâtres.*

1019. — 1° Le ministre de l'intérieur accorde l'autorisation nécessaire pour l'établissement de théâtres ou spectacles dans la capitale et pour les pièces qui y sont représentées.

2° Il peut, pour des motifs d'ordre public, suspendre la représentation d'une pièce et même ordonner la clôture provisoire d'un théâtre.

3° Il arrête les répertoires de l'Opéra, de la Comédie Française et de l'Opéra-Comique.

4° Il autorise les autres théâtres de la capitale à représenter les pièces comprises dans le répertoire de ces trois grands théâtres, moyennnant le consentement de ces derniers.

5° Il peut assigner à chaque théâtre de la capitale un genre de spectacle dans lequel il sera tenu de se renfermer.

6° Il nomme les directeurs des troupes soit sédentaires, soit d'arrondissement ou ambulantes.

7° Il autorise la formation des troupes sédentaires.

8° Il désigne aux troupes ambulantes les arrondissements qui leur sont destinés et il fait à la circonscription de ces arrondissements les changements partiels qu'il juge nécessaires.

§ XXIV. *Travaux publics.*

I. *Travaux publics en général.*

1020. — En règle générale, les ministres ordonnent l'exécution des travaux publics qui ne nécessitent pas une expropriation pour cause d'utilité publique. Ils procèdent eux-mêmes à l'adjudication des travaux ou délèguent cette mission à leurs subordonnés.

1021. — Ils sont compétents :

1° Pour allouer ou refuser le paiement des travaux faits sans autorisation préalable.

2° Pour accorder les indemnités et suppléments de prix à tout autre titre qu'à titre légal, par exemple, les indemnités réclamées à raison du renchérissement survenu dans le prix des matériaux pendant l'exécution des travaux.

3° Pour accorder aux entrepreneurs un délai, afin d'exécuter leurs engagements.

4° Pour prononcer la résiliation des adjudications et ordonner une nouvelle adjudication sur folle-enchère.

II. *Chemins de fer.*

1022. — 1° Le ministre des travaux publics approuve le tracé définitif des chemins de fer, ainsi que les modifications proposées en cours d'exécution par les compagnies concessionnaires.

2° Il approuve les projets des ponts à construire à la rencontre des routes royales ou départementales et des rivières ou canaux de navigation et de flottage, ainsi que les déplacements de routes royales ou départementales pour l'établissement des chemins de fer.

3° Il homologue les procès-verbaux de réception des ouvrages terminés.

4° Il approuve les règlements qui fixent les frais accessoires non mentionnés aux tarifs annexés aux lois portant concession de chemins de fer.

5° Il approuve les règlements faits par les concessionnaires pour le service et l'exploitation de ces chemins.

III. *Travaux de bâtiments civils.*

1023. — 1° Le ministre des travaux publics approuve les projets, plans et devis des travaux de construction, de distribution et réparation des bâtiments civils, ainsi que les changements qui peuvent y être faits lors de l'exécution.

2° Il approuve les mesures prises, en cas d'urgence, et il pourvoit, en même temps, aux mesures ultérieures.

3° Il règle encore les proportions dans lesquelles il peut être accordé aux architectes chargés de travaux extraordinaires des à-comptes sur le traitement proportionnel pendant la durée de la campagne.

4° Il règle les gratifications qui peuvent leur être accordées indépendamment du traitement fixe et proportionnel.

IV. *Travaux des ponts et chaussées.*

1024. — 1° Le ministre des travaux publics, *en ce qui concerne les travaux des ponts et chaussées*, fait la répartition par départements et la sous-répartition dans chaque département des fonds affectés aux travaux neufs et aux grosses réparations.

2° Il arrête les projets des travaux neufs et des grosses réparations.

3° Il homologue les adjudications et soumissions auxquelles ces projets donnent lieu et les rend définitives par son approbation.

4° Il approuve la résiliation prononcée par le préfet des baux d'entretien des routes, à défaut d'accomplissement des obligations imposées par le cahier des charges.

V. *Travaux militaires.*

1025. — 1° Le ministre de la guerre, *en matière de travaux militaires*, répartit entre les différentes places, postes militaires et garnisons de l'intérieur, selon leur classe et selon leurs besoins, les fonds accordés au département de la guerre pour les travaux militaires.

2° Il donne l'ordre de payer aux entrepreneurs, à mesure de l'avancement des ouvrages, des à-comptes proportionnés aux travaux exécutés.

3° Il donne les ordres nécessaires pour l'exécution des travaux militaires et spécialement pour la construction des bâtiments militaires.

4° Il approuve les réparations qui ont pour objet l'entretien des bâtiments et la convenance du service. Ces réparations ne peuvent être faites qu'après cette approbation.

5° Il approuve, pour régularisation, les réparations d'urgence qui ont été exécutées sans attendre ses ordres.

6° Il autorise les étrangers domiciliés en France à concourir à l'adjudication des travaux du génie.

7° Il accepte le cautionnement matériel fourni par l'entrepreneur, et déclare s'il y a lieu de maintenir la condition du cautionnement ou d'en modifier la fixation.

8° Il approuve les adjudications des travaux et les rend définitives par cette autorisation.

9° Il nomme les gérants dans les cas où les travaux militaires s'exécutent au moyen d'une régence, et il détermine le traitement qui leur est alloué sur le fonds des travaux.

10° Il peut seul autoriser l'adjudicataire à sous-traiter ou à céder son entreprise, en tout ou en partie.

VI. *Travaux de la marine.*

1026. — 1° Le ministre de la marine fait la répartition des sommes allouées au budget pour les travaux maritimes.

2° Il approuve les plans et devis des constructions nouvelles et des réparations considérables.

3° Il approuve aussi les adjudications des travaux.

4° Il approuve ou modifie les travaux ordonnés pour réparations urgentes et qui ont pour objet le service de la navigation.

Section IV.

Le Roi, *seul ou en conseil d'état.*

1027. — I. S'il est de principe constitutionnel incontestable que les agents responsables du pouvoir exécutif doivent seuls être en action, puisqu'ils couvrent la personne du roi, chef de ce pouvoir, il n'est pas moins vrai que le langage administratif ne permet pas de parler de juridiction ministérielle lorsqu'il s'agit d'ordonnances royales rendues sur le rapport seul et le contreseing d'un ministre.

1028. — Il eût été également contraire à la clarté et même à la vérité du langage administratif, d'attribuer exclusivement au conseil d'état les ordonnances qui émanent du roi, en matière gracieuse, après avis du conseil d'état.

1029. — Il m'a donc paru indispensable de présenter la juridiction gracieuse exercée dans la sphère la plus élevée par LE ROI, tantôt *seul*, tantôt *avec l'assistance du conseil d'état.*

1029. — II. Le roi, *seul* ou *en conseil d'état*, n'exerce point, en règle générale, de juridiction gracieuse par voie d'appel. *L'appel* ou *le recours* n'appartiennent qu'à la juridiction contentieuse.

1030. — Les divers comités du conseil d'état attachés à chacun des ministères, aident les ministres de leurs lumières et préparent leurs arrêtés.

1031. — En assemblée générale, le conseil d'état prépare les projets d'ordonnances, dans les affaires qui ne peuvent recevoir une solution définitive que par ordonnance royale *rendue en conseil d'état ou dans la forme d'un règlement d'administration publique.*

1032. — Lorsqu'un ministre a rendu un arrêté dans les limites de ses attributions, son arrêté ne peut pas être déféré au conseil d'état.

1033. — La partie qui est froissée par cet arrêté peut s'adresser au roi ou aux chambres par une pétition, mais cette pétition sera renvoyée par le roi ou par les chambres au ministre qui a rendu l'arrêté.

1034. — Il est vrai que, même dans les matières dans lesquelles les ministres ont pleine juridiction gracieuse, ils peuvent soumettre la solution, dans les circonstances graves, au conseil d'état et obtenir une ordonnance royale; mais s'ils le font, c'est qu'ils le veulent et pour accorder une garantie d'examen encore plus étendue.

1035. — Ces principes reçoivent néanmoins quelques exceptions. Dans certains cas particuliers, un recours gracieux est ouvert devant le roi contre les actes, soit des préfets, soit des ministres, quoique ces actes ne blessent que de simples intérêts. On peut en voir des exemples, *infrà*, p. 331 et 341, n° 1060, 3° et 4°, 1073, 4°.

1036. — Mais ces exceptions ne détruisent point le principe vrai en lui-même.

1037. — La voie d'opposition à toute ordonnance qui lèse des intérêts et qui est rendue en matière non contentieuse, n'est donc ouverte que pour les cas où une ordonnance royale doit nécessairement être rendue.

1038. — J'ai déjà dit que cette voie d'opposition ne rendait pas obligatoire un nouvel examen, car ce serait alors donner à la matière une espèce de caractère contentieux; mais le ministre qui a fait rendre l'ordonnance royale attaquée par opposition peut provoquer la nomination d'une commission spéciale, ou bien s'en tenir purement et simplement à la première ordonnance.

1039. — Encore faut-il, pour que cette voie d'opposition puisse être prise, que l'ordonnance qu'on veut attaquer n'ait pas, en la supposant rendue après l'accomplissement de toutes les formalités prescrites par les lois et règlements, constitué des droits acquis, parce qu'alors elle ne peut plus

être critiquée que par la voie contentieuse pour inexécution de conditions prescrites.

1040. — Jamais cette voie gracieuse d'opposition ne peut être prise contre une ordonnance rendue en matière contentieuse, par ce motif que pour le contentieux, qui touche des droits et des droits acquis, il y a des formes juridiques, dont l'accomplissement concerne en même temps et l'intérêt général et le droit privé.

1041. — III. Dans l'usage, certaines ordonnances sont rendues sur le simple rapport d'un ministre, ou après avis d'un comité du conseil d'état, certaines autres après délibération du conseil d'état en assemblée générale.

1042. — Les ordonnances rendues après avis d'un comité ne sont point censées avoir été rendues *en conseil d'état.*

1043. — Il serait utile de pouvoir préciser, en principe, quelles sont celles qui doivent être précédées de la délibération du conseil d'état, car le défaut d'accomplissement de cette formalité devrait entacher l'ordonnance d'une nullité tout aussi évidente que le serait celle résultant de ce qu'un arrêté d'un préfet aurait été rendu spontanément, lorsque la loi exige que cet arrêté vise un avis préalable du conseil de préfecture. L'ordonnance royale dépourvue de cette formalité serait viciée d'excès de pouvoir et pourrait être attaquée

par un recours contentieux devant le conseil d'état.

1044. — Cependant, je dois avouer que la législation ne présente pas des règles assez positives, assez sûres. Jusques à présent on a attaché fort peu d'importance à cette formalité d'un haut intérêt, et je connais même des ordonnances réglementaires qui déterminent certaines matières pour lesquelles une ordonnance sur rapport d'un ministre sera suffisante, après un simple avis d'un comité du conseil d'état, et qui, néanmoins, n'ont pas été insérées au Bulletin des Lois.

1045. — Ce qui doit étonner bien davantage, c'est que, dans les mêmes lois, celles notamment sur les attributions municipales et sur les attributions des conseils généraux, le législateur a semblé attacher si peu d'importance à ces mots, le *conseil d'état entendu*, qu'il a négligé de prescrire cette formalité pour des cas quelquefois plus graves que ceux pour lesquels il exigeait la délibération préalable de ce conseil.

1046. — Le pouvoir exécutif est toujours libre de prendre, au préalable, l'avis du conseil d'état même dans les matières qu'il a le droit de régler par de simples ordonnances. Ces ordonnances portent alors la mention, *le conseil d'état entendu;* mais je n'ai dû placer sous la rubrique DU ROI *en conseil d'état* que les cas dans lesquels une disposition précise exige l'accomplissement de ce préalable.

1047. — IV. Je ferai remarquer que les ministres commettraient un excès de pouvoir s'ils rejetaient une demande présentée au roi et ne pouvant recevoir une solution que par ordonnance royale. Il n'est permis de rejeter qu'à l'autorité qui a le droit d'accorder.

1048. — V. Plusieurs articles de lois expriment d'une manière explicite que telles ou telles ordonnances devront être insérées au Bulletin des Lois ; faudrait-il conclure de là que ces ordonnances sont les seules à l'égard desquelles une pareille formalité doive être remplie? Non, sans doute.

1049. — L'insertion au Bulletin des Lois a pour but d'assurer la publicité des actes du pouvoir législatif ou exécutif qu'il importe à tous les citoyens de connaître.

1050. — Cette insertion est donc nécessaire pour les lois et ordonnances d'intérêt général, c'est-à-dire, pour toutes celles qui doivent être exécutées par l'universalité ou par une classe de citoyens.

1051. — Les ordonnances qui n'intéressent que certains citoyens ou certaines compagnies considérées privativement n'ont pas besoin de recevoir une pareille publicité ; elle n'est requise qu'autant que le législateur, par des considérations particulières, a cru devoir l'exiger, comme cela a lieu

pour les ordonnances qui autorisent les changements de noms, etc., etc.

1052. — Quant aux ordonnances qui règlent les détails de l'administration intérieure, l'insertion n'est d'aucune utilité, puisque ces règlements ne concernent nullement les simples particuliers et qu'ils sont suffisamment portés à la connaissance des fonctionnaires ou employés par les communications ou instructions de leurs chefs supérieurs.

1053. — VI. Voici maintenant les principaux cas dans lesquels s'exerce la juridiction gracieuse DU ROI, *seul* ou *en conseil d'état* :

Attributions gracieuses DU ROI, *seul ou en conseil d'état.*

SOMMAIRE.

§ I. *Aliénés.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1054. — Il approuve les propositions faites par les conseils généraux, sur l'avis des préfets, à l'effet de déterminer les bases d'après lesquelles les communes devront concourir avec les départements aux dépenses des aliénés.

Le Roi, *en conseil d'état.*

1055. — Il détermine, par des règlements d'administration publique, les conditions auxquelles sont accordées les autorisations nécessaires aux établissements d'aliénés, les cas où elles peuvent être retirées et les obligations auxquelles sont soumis les établissements autorisés.

§ II. *Ateliers insalubres.*

LE ROI, *en conseil d'état.*

1056. — 1° Il fait les nouvelles classifications d'ateliers insalubres dans les diverses classes, et il opère les changements qu'il juge convenables dans les classifications déjà faites.

2° Il détermine les conditions auxquelles les autorisations pourront être accordées dans chaque classe ou pour certaines espèces d'ateliers.

§ III. *Banque.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1057. — Il approuve les acquisitions, ventes et échanges des propriétés immobilières de la banque de France.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1058. — 1° Il approuve les statuts de la banque de France.

2° Il établit ou supprime les comptoirs d'escompte de la banque de France, sur la demande du conseil général de cette banque.

3° Il autorise les modifications qu'il croit nécessaire d'apporter aux dispositions du décret du 18 mai 1808 portant organisation des comptoirs d'escompte, sauf toutefois les articles 42 et 43 dudit décret, qui ne peuvent être modifiés que par une loi.

§ IV. *Bois et Forêts.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1059. — 1° Il approuve ou refuse d'homologuer les procès-verbaux de délimitation des bois soumis au régime forestier.

2° Il règle l'aménagement de ces mêmes bois, ainsi que les changements qui seraient demandés, soit de l'aménagement, soit du mode d'exploitation.

3° Il autorise, par une ordonnance spéciale insérée au Bulletin des Lois, les coupes extraordinaires et les coupes de quarts en réserve ou des massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie dans les mêmes forêts.

4° Il autorise le pacage de brebis et moutons dans certaines localités dépendant des bois de l'état, de la couronne ou des communes.

5° Il délivre l'autorisation expresse et spéciale qui est nécessaire pour le défrichement des bois des communes.

6° Il autorise les travaux extraordinaires tels que recépages, repeuplements, routes, clôtures, constructions de loges pour les gardes et autres travaux d'amélioration, lorsque les communes ou les établissements propriétaires élèvent des objections contre les travaux projetés.

7° Il détermine les formalités à remplir, tant pour la déclaration de volonté d'abattre les arbres soumis au martelage de la marine, que pour constater, soit les besoins des établissements propriétaires qui veulent faire abattre des arbres sujets à déclaration, soit les martelages et abattages.

8° Il détermine les formalités qui doivent être observées pour la réquisition des bois nécessaires aux travaux d'endigage et de fascinage sur le Rhin; comme aussi pour les déclarations et notifications prescrites

9° Il détermine, par une ordonnance spéciale, les lieux où sont établies les écoles forestières, le nombre des élèves, les conditions d'admissibilité et les moyens de pourvoir à l'entretien et à l'enseignement des élèves.

10° Il homologue les cantonnements consentis par les usagers et qui ont pour objet d'affranchir les forêts de l'exercice des droits d'usage en bois.

11° Il homologue de même les traités passés avec les usagers pour le rachat d'un droit d'usage quelconque autre que l'usage en bois.

12° Il règle le mode de répartition du tiers des amendes attribué aux gardes et agents de l'administration forestière.

§ V. *Communes.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1060. — 1° Il prononce sur les réclamations des conseils municipaux contre le refus fait par le préfet, d'autoriser la convocation du conseil pour un objet spécial et déterminé, lorsque la demande lui en est faite par le tiers des membres.

2° Il prononce la dissolution des conseils municipaux.

3° Il statue sur les réclamations des conseils municipaux, contre les arrêtés des préfets qui déclarent la nullité des délibérations par eux prises sur des objets étrangers à leurs attributions ou hors de la réunion légale.

4° Il prononce ce qu'il juge convenable, lorsqu'un arrêté de préfet a suspendu provisoirement un conseil municipal qui s'est mis en correspondance avec d'autres conseils ou qui a publié des proclamations ou adresses aux citoyens.

5° Il fixe le nombre et la limite des sections pour les assemblées des électeurs municipaux, dans les communes qui ont 2,500 âmes et plus.

6° Il prononce, dans le cas où une loi n'est pas exigée, les réunions et distractions de communes qui ne modifient pas la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, en cas de consentement des conseils municipaux, délibérant avec les plus imposés, et à défaut de ce consentement, pour les communes qui n'ont pas 300 habitants, sur l'avis affirmatif du conseil général. Il fixe, par la même ordonnance, les conditions de la réunion ou de la distraction.

7° Il détermine aussi les conditions de la réunion ou de la distraction opérées par une loi, lorsque cette loi lui en délègue le pouvoir.

8° Il approuve et rend exécutoires les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions, des ventes ou échanges d'immeubles, le partage de biens indivis, quand il s'agit d'une valeur supérieure à vingt mille francs.

9° Il autorise, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, la vente des biens mobiliers et immobiliers d'une commune, autres que ceux qui servent à un usage public, et il détermine en même temps les formes de la vente.

10° Il homologue et rend exécutoires les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des baux dont la durée doit excéder dix-huit ans.

11° Il homologue les transactions consenties par les conseils municipaux, s'il s'agit d'objets immobiliers ou d'objets mobiliers d'une valeur supérieure à 3,000 francs.

12° Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, il institue, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées, et il détermine le nombre de délégués à nommer.

13° Il statue, en cas de désaccord entre les conseils municipaux de plusieurs communes qu'intéresse un même travail, sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chacune d'elles devra supporter lorsque les conseils municipaux appartiennent à des départemens différens.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1061. — Il autorise les emprunts contractés par les communes ayant moins de 100,000 francs de revenu, et par celles ayant un plus fort revenu, en cas d'urgence, dans l'intervalle des sessions et jusqu'à concurrence seulement du quart de leurs revenus.

§ VI. *Comptabilité.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1062. — 1° Il ouvre aux ministres les crédits supplémentaires reconnus nécessaires en l'absence des chambres; mais ces ordonnances doivent être converties en loi, à la plus prochaine session.

2° Il approuve la répartition faite par les ministres entre les divers articles de leur budget des crédits législatifs qui leur ont été alloués par chapitre.

3° Il ordonne l'imputation des pensions régulièrement liquidées sur les crédits d'inscription.

4° Il approuve annuellement l'état détaillé des dépenses administratives de la caisse des dépôts et consignations à faire pour l'année suivante, après que cet état a été revêtu de l'avis de la commission de surveillance et certifié par le directeur général.

5° Il sanctionne les décrets rendus par les conseils coloniaux en matière de comptabilité.

6° Il fixe le maximum du fond de réserve destiné à couvrir les excédants de dépenses des colonies en fin d'exercice.

7° Il règle le budget des communes dont le revenu est de 100,000 fr. ou plus.

8° Il peut réduire ou rejeter les dépenses proposées au budget qu'il règle. Il ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires, auquel cas, il les inscrit d'office.

9° Il rend exécutoires les délibérations des conseils municipaux concernant les contributions extraordinaires destinées à subvenir aux dépenses obligatoires, lorsqu'il s'agit d'une commune ayant plus de 100,000 fr. de revenu, et, en cas de refus du conseil municipal, il prescrit lui-même l'établissement de ces contributions dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi des finances.

10° Dans le cas où la contribution extraordinaire a pour objet de subvenir à d'autres dépenses que les dépenses obligatoires, elle est autorisée par ordonnance du roi pour les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenu.

11° Il règle définitivement les budgets des départements.

12° Il inscrit à ce budget ou augmente d'office les dépenses ordinaires qui doivent être portées dans la première section.

13° Il règle définitivement les comptes d'administration du préfet provisoirement arrêtés par le conseil général.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1062 *bis.* — Il détermine la responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes.

§ VII. *Contributions.*

I. *Contributions directes et taxes diverses.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1063. — 1° Il approuve les règlements faits par les préfets sur les frais de contrainte, garnisaire, commandements et autres poursuites en matière de contributions directes.

2° Il fixe et répartit le montant de la taxe annuelle sur les patentes, pour subvenir aux dépenses des chambres et bourses de commerce, et il règle la forme de la comptabilité et de la vérification de l'emploi des deniers.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1063 *bis.* — 1° Il accorde, s'il y a lieu, pour les exploitations des mines déjà concédées et qu'il juge susceptibles de cette faveur, la remise en tout ou en partie du paiement de la redevance proportionnelle pour le temps qui est jugé con-

venable comme encouragement en raison de la difficulté des travaux. Semblable remise peut aussi être accordée comme dédommagement, en cas d'accident de force majeure survenu depuis l'exploitation.

2° Il approuve les abonnements pour la redevance proportionnelle sur les mines, lorsque l'évaluation du revenu net donne une redevance au-dessus de 3,000 francs.

3° Il homologue les votes et admet, s'il y a lieu, les demandes des conseils municipaux tendant, 1° à convertir en abonnement fixe et d'une fraction constante de l'octroi, le produit moyen de l'abonnement pour le casernement militaire; 2° à obtenir des dégrèvements fondés sur des exceptions qui résulteraient, soit d'événements de force majeure légalement constatés, soit de l'excédant du montant annuel des décomptes de l'abonnement sur les charges que les communes sont en état de supporter sans lésion, d'après leurs revenus ou leurs ressources; 3° à contribuer volontairement et pour une somme déterminée, à la restauration ou à la construction d'un établissement militaire destiné à leur assurer une garnison habituelle dans l'assiette du casernement, soit que ces prestations volontaires se fassent sur leurs revenus ordinaires ou sur des recettes extraordinaires.

II. *Contributions indirectes.*

1° *Boissons.*

LE ROI, *en conseil d'état.*

1063 *ter.* — Il détermine, par des règlements d'administration publique, les mesures nécessaires à l'exécution des lois sur les boissons.

2° *Octroi.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1064. — Il approuve et arrête définitivement les projets de règlements des octrois municipaux.

3° *Douanes.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1065. — 1° Il désigne les bureaux des douanes qui sont ouverts au transit, à l'importation ou à l'exportation de certaines marchandises.

2° Il affecte aux entrepôts les bâtimens qu'il juge propres à cette destination, après les avoir fait examiner.

3° Il peut autoriser, sauf révocation en cas d'abus, l'importation temporaire des produits étrangers destinés à être fabriqués ou à recevoir en France un complément de main-d'œuvre, et que l'on s'engagera à réexporter ou à rétablir en entrepôt dans un délai qui ne pourra excéder six mois.

4° Il détermine le mode d'après lequel les fils de laine importés en vertu de la loi sur les douanes sont revêtus, par la douane de Paris, d'une marque distinctive.

5° Il détermine les conditions et proportions suivant lesquelles sont remboursés les droits perçus à l'entrée sur les fontes employées à la fabrication des machines à feu.

6° Il peut modifier le mode d'établir la jauge des navires du commerce, afin d'en rapprocher les résultats de ceux que produit la méthode adoptée pour les autres pays de grande navigation.

7° Il peut modifier les tares légales accordées aux marchandises qui acquittent les droits de douanes sur le poids net.

8° Il peut renouveler ou modifier les règlements de police sur l'emploi et la forme des passavants, et ceux ayant pour objet la justification de l'origine des marchandises prohibées.

9° Il peut déterminer, d'après la population des lieux compris dans le rayon des quatre lieues frontières, dans lequel s'exerce la surveillance des préposés, les communes où il est permis de recevoir et de réexpédier des marchandises

prohibées ou dont l'admission n'est permise que par certains bureaux.

10° Il peut régler ce qui a rapport, soit à l'établissement des fabriques établies dans le rayon frontière, soit à la surveillance des magasins où leurs produits sont déposés.

11° Il prescrit également les moyens d'ordre et de police jugés nécessaires pour empêcher la fraude que pourraient favoriser les établissements ruraux situés dans la demi-lieue de la frontière la plus rapprochée de l'étranger.

12° Il peut provisoirement, en cas d'urgence, et sauf la conversion en projets de lois, avant la fin de la session, si les chambres sont assemblées ou à la session la plus prochaine :

Prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, ou augmenter, à leur importation, les droits de douanes;

Diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures;

Permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis;

Limiter à certains bureaux de douanes l'importation ou l'exportation de certaines marchandises dont l'entrée ou la sortie du royaume n'est pas prohibée.

Le Roi, *en conseil d'état.*

1066. — Il détermine la classe dans laquelle chacun des départements frontières est placé pour l'importation et l'exportation des grains, farines et légumes, et il désigne les ports et bureaux de douane par lesquels il est permis de les importer ou de les exporter.

4° Sels.

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1067. — Il autorise les concessionnaires de mines de sel,

de sources ou de puits d'eau salée à extraire ou fabriquer le sel en quantité moindre que celle exigée par la loi.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1068. — 1° Il détermine, dans l'intérêt de l'impôt, les conditions auxquelles l'exploitation et la fabrication des sels sont soumises, ainsi que le mode de surveillance à exercer, de manière à ce que le droit soit perçu sur les quantités de sel réellement fabriquées.

2° Il détermine les formalités à observer pour l'enlèvement et la circulation des eaux salées et des matières salifères.

3° Il détermine les conditions auxquelles peuvent être autorisés l'enlèvement, le transport et l'emploi en franchise ou avec modération des droits, du sel de toute origine, des eaux salées ou des matières salifères à destination des exploitations agricoles ou manufacturières, et de salaison, soit en mer, soit à terre, des poissons de toute sorte.

§ VIII. *Cultes.*

I. *Culte catholique.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1069. — 1° Il autorise, sur la demande des évêques, l'établissement des chapitres cathédraux et des séminaires.

2° Il reconnaît les nominations des vicaires-généraux capitulaires pendant la vacance des siéges épiscopaux.

3° Il agrée les nominations des vicaires-généraux, chanoines et curés, faites par les évêques.

4° Il accorde aux évêques la permission de s'absenter de leurs diocèses.

5° Il approuve les statuts des chapitres cathédraux et les règlements des évêques pour l'organisation de leurs séminaires.

6° Il accorde aux étrangers les permissions nécessaires pour qu'ils puissent être employés dans les fonctions du ministère ecclésiastique.

7° Il autorise l'établissement des fêtes autres que celles reconnues par la loi.

8° Il autorise l'érection des cures, succursales, chapelles vicariales et annexes ou chapelles de secours.

9° Il approuve la réunion des cures aux chapitres.

10° Il ordonne la restitution aux succursales, chapelles etc., de la partie des biens qui avaient pu leur appartenir avant leur suppression.

11° Il approuve et modifie, s'il y a lieu, le tableau du nombre des élèves des écoles secondaires ecclésiastiques.

12° Il détermine, sur la demande des évêques, le nombre de ces écoles et la désignation des communes où elles doivent être établies.

13° Il agrée les supérieurs ou directeurs nommés par les évêques.

14° Il répartit entre les diocèses les demi-bourses créées dans les écoles secondaires ecclésiastiques, et il détermine le mode de présentation et de nominations à ces bourses.

15° Il approuve la publication et la mise à exécution des projets de règlements des évêques relatifs aux oblations que les ministres du culte sont autorisés à recevoir pour l'administration des sacremens, aux frais et rétributions à payer aux ministres des cultes, et autres individus attachés aux églises, tant pour leur assistance aux convois que pour les services requis par les familles.

16° Il approuve les tarifs proposés par les fabriques pour les fournitures qu'elles sont autorisées à faire pour les enterremens, pour la décence et la pompe des funérailles.

17° Il autorise les congrégations de femmes existantes avant le 1er janvier 1825.

18° Il accorde, par une ordonnance qui doit être insérée au Bulletin des Lois, l'autorisation spéciale nécessaire pour

la formation des établissemens des congrégations religieuses de femmes déjà autorisées.

19° Il révoque l'autorisation des maisons particulières dépendant de ces congrégations, après avoir pris l'avis de l'évêque diocésain, et lorsque les formalités prescrites ont été remplies.

Le Roi, *en conseil d'état.*

1070. — 1° Il accorde, sur la demande des évêques, l'autorisation nécessaire pour l'érection de chapelles domestiques et oratoires particuliers.

2° Il autorise, sur l'avis de l'évêque et du préfet, les distractions des parties superflues des presbytères pour un autre service.

3° Il autorise les établissemens ecclésiastiques et les congrégations religieuses existant légalement à acquérir à titre onéreux des biens immeubles ou des rentes, et à aliéner les immeubles ou rentes dont ils sont propriétaires.

4° Il autorise les concessions des places et bancs dans les églises, lorsqu'il s'agit d'une concession pour un immeuble ou pour une valeur mobilière qui s'élève au dessus de 300 fr., ou enfin pour une rente sur l'état.

II. *Culte protestant.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1071. — 1° Il approuve les règlements sur l'administration et la police intérieure des séminaires protestants, sur le nombre et la qualité des professeurs, sur la manière d'enseigner et sur les objets d'enseignement, ainsi que sur la forme des certificats ou attestations d'études, de bonne conduite et de capacité.

2° Il autorise l'augmentation du nombre de ministres ou pasteurs dans une même église consistoriale.

3° Il approuve les titres d'élections des pasteurs, et il approuve ou rejette les motifs de destitution.

4° Il confirme le choix de l'inspecteur et des laïques élus, membres des inspections de la confession d'Augsbourg.

5° Il nomme le président et les deux ecclésiastiques inspecteurs, qui, réunis aux députés des inspections, composent les consistoires généraux.

III. *Juifs.*

1072. — Il approuve les nominations des membres des consistoires départementaux, et du consistoire central.

§ IX. *Départemens.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1073. — 1° Il prononce la dissolution des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement.

2° Il ordonne la convocation des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, et il détermine l'époque et la durée de leurs sessions.

3° Il prononce la nullité de tout acte ou de toute délibération des conseils généraux ou d'arrondissement, relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans leurs attributions.

4° Il statue définitivement, dans le cas où un conseil général de département ou un conseil d'arrondissement ont été suspendus provisoirement par le préfet, pour s'être mis en correspondance avec un ou plusieurs conseils d'arrondissement ou de département, ou bien pour avoir publié des proclamations ou adresses.

5° Il répartit, entre les cantons les plus peuplés, le nombre des conseillers d'arrondissement à élire pour complément, lorsque le nombre des cantons, dans un arrondissement, est inférieur à neuf.

6° Il règle, par une ordonnance qui doit être insérée au Bulletin des Lois, la répartition entre les départemens de la portion du fonds commun qui leur est attribuée, chaque année, à titre de secours.

7° Il statue, en cas de désaccord, sur la répartition de la dépense de travaux intéressant à la fois les départemens et les communes, après délibération des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et du conseil général.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1074. 1° Il approuve les délibérations des conseils généraux relatives à des acquisitions, aliénations ou échanges de propriétés départementales, lorsqu'il s'agit d'une valeur de plus de vingt mille francs, ainsi que celles relatives aux changements de destination des édifices et bâtimens départementaux, lorsque la valeur excède vingt mille francs.

2° Il donne au préfet l'autorisation de plaider au nom du département.

3° Il autorise les transactions délibérées par les conseils généraux de département.

§ X. *Domaine de l'état.*

LE ROI, *en conseil d'état.*

1075. — 1° Il fait les concessions des lais et relais de la mer, des accrues, attérissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents formant propriétés publiques ou domaniales.

2° Il autorise le ministre des finances à passer les actes d'échanges d'immeubles dépendant du domaine de l'état contre d'autres immeubles. Toutefois, l'échange ne devient définitif qu'en vertu d'une loi.

§ XI. *Dons et Legs.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1076 — 1° Il rend exécutoires les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet l'acceptation de dons et legs, d'objets mobiliers ou de sommes d'argent faits aux communes ou aux établissements communaux, lorsque leur valeur est supérieure à trois mille francs ou qu'il y a réclamation du prétendant droit à la succession.

2° Il rend aussi exécutoires les délibérations des mêmes conseils portant refus de dons ou legs, ainsi que toutes celles concernant des dons et legs d'objets immobiliers.

3° Il autorise l'acceptation, au nom des facultés et des écoles secondaires, de donations ou de fondations relatives à l'enseignement.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1077. — 1° Il autorise l'acceptation ou le refus des dons et legs de biens meubles, immeubles ou rentes faits aux départements, églises, archevêchés et évêchés, chapitres, grands et petits séminaires, cures et succursales, fabriques, pauvres, hospices, collèges, et en général à tout établissement d'utilité publique, et à toute association religieuse reconnue par la loi.

2° Il détermine, par la même ordonnance, pour le plus grand bien des établissements, l'emploi des sommes données, et prescrit la conservation ou la vente des effets mobiliers lorsque le testateur ou donateur ont omis d'y pourvoir.

§ XII. *Eaux.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1078. — 1° Il déclare les rivières navigables ou flottables.

2° Il détermine, par des ordonnances royales insérées au Bulletin des Lois et rendues après enquête *de commodo et incommodo*, quelles sont les parties de fleuves et rivières et quels sont les canaux où le droit de pêche est exercé au profit de l'état.

3° Il fixe de la même manière les limites entre la pêche fluviale et la pêche maritime dans les fleuves et rivières affluant à la mer.

4° Il détermine :

Les temps, saisons et heures pendant lesquels la pêche est interdite ;

Les procédés et modes de pêche prohibés ;

Les filets, engins et instruments de pêche défendus ;

Les dimensions de ceux dont l'usage est permis ;

Les dimensions au dessous desquelles les poissons de certaines espèces désignées ne peuvent être pêchés et doivent être rejetés en rivière ;

Les espèces de poissons avec lesquels il est défendu d'appâter les hameçons, nasses, filets et autres engins.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1079. — 1° Il accorde les concessions de moulins et usines sur les cours d'eau navigables ou non navigables.

2° Il autorise les prises d'eau dans les rivières navigables ou flottables.

3° Il fait les règlements d'eau définitifs sur les rivières non navigables ni flottables.

4° Il pourvoit, par des règlements d'administration publique, au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent, lorsque l'application des anciens règlements ou l'exécution du mode consacré par l'usage éprouve des difficultés ou lorsque des changements survenus exigent des dispositions nouvelles.

5° Il accorde l'autorisation d'établir sur les bords de la rivière, à Paris, des fontaines, pompes à bras ou autres machines destinées à monter l'eau pour la vendre et distribuer au public.

§ XIII. *Eaux Minérales.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1080. — Il approuve, sur la proposition du préfet et après avoir pris l'avis des communes, toutes les mesures qu'il croit utiles pour prescrire ou imposer aux communes de la vallée de Barèges, et aux particuliers qui ont défriché les montagnes environnant les bains et le village de Barèges, tous les semis, toutes les replantations d'arbres, toutes les prohibitions d'arrosements, de dépaissance, de nouveaux défrichements et tous les travaux et prestations qui sont jugés nécessaires pour empêcher la formation des ravins et des avalanches, et assurer la conservation de l'établissement thermal.

§ XIV. *Elections.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1081. — 1° Il fixe l'époque de la réélection, lorsque la dissolution d'un conseil municipal a été par lui prononcée.

2° Il fixe, après avoir entendu le conseil municipal, le nombre et la limite des sections, lorsque l'assemblée des électeurs municipaux est divisée en sections.

§ XV. *Etablissements publics.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1082. — 1° Il approuve les règlements des évêques qui déterminent le nombre des quêtes que les administrateurs des bureaux de bienfaisance sont autorisés à faire par eux-mêmes dans chaque église paroissiale et qui fixent les jours et les offices où ces quêtes se feront.

2° Il autorise les administrations des hospices et des bu-

reaux de charité à régir par elles-mêmes leurs propriétés, lorsque le revenu est supérieur à 2,000 fr.

3° Il approuve le tarif des droits des notaires pour la passation des baux à ferme des hospices et autres établissements publics de bienfaisance et d'instruction publique.

4° Il autorise l'établissement et approuve les statuts des associations charitables et de bienfaisance, telles que la société de charité maternelle à Paris, la société des jeunes libérés, la société royale des prisons, etc., etc.

5° Il autorise les aliénations de biens immeubles appartenant aux fabriques, ainsi que les baux des maisons qui excèdent neuf ans ou des biens ruraux qui excèdent dix-huit ans.

6° Il approuve les règlements épiscopaux relatifs à la composition et à l'administration des fabriques des églises métropolitaines et cathédrales.

Le Roi, *en conseil d'etat.*

1083. — Il détermine, par des règlements d'administration publique, le nombre des hospices où sont reçus les enfants trouvés et tout ce qui est relatif à leur administration quant à ce, notamment le paiement des mois de nourrice ou pensions.

§ XVI. *Expropriation pour cause d'utilité publique.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1084. — 1° Il Déclare l'utilité publique et autorise l'exécution des routes départementales, celle des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de vingt mille mètres de longueur, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance.

2° Lorsqu'il y a urgence de prendre possession des terrains non bâtis soumis à l'expropriation, et à l'égard desquels

l'utilité publique a déjà été déclarée, il déclare cette urgence.

3° Il détermine les terrains soumis à l'expropriation, lorsqu'il s'agit de travaux militaires ou de travaux de la marine royale.

4° Il déclare l'utilité publique et l'urgence des travaux de fortifications, lorsque cette urgence ne permet pas d'accomplir les formalités de l'expropriation.

§ XVII. *Industrie, commerce, agriculture.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1085. — 1° Il accorde les prorogations des brevets d'invention.

2° Il délivre les brevets d'imprimeurs et de libraires.

3° Il crée les places d'agents de change, de courtiers et de commissaires-priseurs.

4° Il sanctionne et fait publier le *codex* ou formulaire contenant les préparations médicinales ou pharmaceutiques et auquel doivent se conformer les pharmaciens.

5° Il autorise l'établissement des foires et les changements de toute nature qui peuvent être opérés dans leur tenue.

6° Il accorde aussi l'autorisation nécessaire pour l'établissement des halles.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1086. — 1° Il pourvoit, par des règlements d'administration publique, à tout ce qui est relatif à la négociation et transmission de propriété des effets publics.

2° Il établit les conseils de prudhommes dans les villes de fabrique où il le juge convenable, et il détermine le mode de nomination des membres de ce conseil.

3° Il organise, par des règlements d'administration publique, les chambres consultatives de manufactures, fabriques, arts et métiers.

4° Il détermine le mode de conditionnement des soies dans l'établissement appelé *la Condition publique des soies*, à Lyon.

5° Il arrête les règlements relatifs à l'imprimerie et à la librairie.

6° Il homologue le traité fait par le ministre de l'intérieur avec les inventeurs de remèdes secrets pour l'acquisition de leur recette.

7° Il autorise les acquisitions de domaines nécessaires à l'établissement des haras.

§ XVIII. *Instruction publique.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1987. — 1° Il nomme les professeurs des facultés, pour les premières organisations.

2° Il statue sur la conservation ou l'aliénation des immeubles dont l'université est devenue propriétaire par voie d'expropriation sur ses débiteurs.

3° Il autorise la réunion de plusieurs départements pour l'entretien d'une seule école normale primaire.

Le Roi, *en conseil d'état.*

1088. — 1° Il érige en colléges royaux les colléges communaux.

2° Il admet les communes à fonder des bourses dans les colléges royaux pour des élèves de leurs colléges ou des enfants originaires de la commune.

3° Il pourvoit à l'organisation des diverses facultés et écoles, à leur administration et à l'enseignement qui y est donné, aux conditions exigées pour l'obtention des grades, ainsi qu'à la fixation de leurs dépenses et au mode de leur comptabilité.

§ XIX. *Majorats.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1089. — 1° Il autorise, sur l'avis du conseil du sceau des titres, la transmission des majorats aux enfants adoptifs, aux gendres ou aux collatéraux du titulaire.

2° Il autorise, dans les mêmes formes, l'aliénation et le remploi des biens affectés à la dotation d'un majorat.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1090. — Il pourvoit, sur la demande du titulaire et l'avis du conseil du sceau des titres, aux travaux ou réparations considérables à faire aux édifices et propriétés composant un majorat, lorsque ces réparations excèdent celles qui sont à la charge des usufruitiers ou doivent absorber la moitié du revenu.

§ XX. *Marais. — Dessèchement.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1091. — Il ordonne les dessèchements qu'il juge convenables.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1092. — 1° Il fait les concessions de dessèchement de marais.

2° Il ordonne la cession des propriétés à dessécher, dans les cas où le dessèchement ne peut avoir lieu par les moyens ordinaires, soit à cause des obstacles de la nature, soit par des oppositions persévérantes des propriétaires.

3° Il fait les règlements d'administration publique qui fixent le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses de conservation des travaux de dessèchement.

4° Il crée les administrations préposées à l'exécution des travaux d'entretien de ces ouvrages.

§ XXI. *Mines.*

LE ROI, *en conseil d'etat.*

1093. — 1° Il délivre les actes de concession pour l'exploitation des mines, et détermine en même temps l'étendue de la concession.

2° Il apprécie les motifs ou considérations d'après lesquels la préférence doit être accordée aux divers demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres.

3° Il détermine, par des règlements d'administration publique, la direction générale des travaux d'extraction dans les terrains où sont situées les tourbes, celles des rigoles de dessèchement, enfin toutes les mesures propres à faciliter l'écoulement des eaux dans les vallées, et l'attérissement des entailles tourbées.

§ XXII. *Naturalisation. — Changement de noms.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1094. — 1° Il accorde les lettres de naturalisation aux étrangers qui réunissent les qualités requises.

LE ROI, *en conseil détat.*

1095. — 1° Il admet à jouir des droits de citoyens français, après un an de domicile, les étrangers qui ont rendu des services importants à l'état, ou qui apportent dans son sein des talens, des inventions ou une industrie utile ou qui forment de grands établissemens.

2° Il autorise les changemens de noms.

§ XXIII. *Pensions et traitemens.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1096. — 1° Il règle, d'après les prévisions du budget, les traitemens des fonctionnaires publics.

2° Il accorde des secours annuels à d'anciens fonctionnaires ou à leurs veuves.

3° Il désigne les notaires qui sont aptes à délivrer les certificats de vie, nécessaires pour le paiement des rentes viagères et pensions sur l'état.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1097. — 1° Il détermine, par des règlements d'administration publique, les formes et les délais dans lesquels sont justifiées, les causes, la nature, et les suites des blessures et infirmités qui ouvrent des droits à la pension de retraite, pour les militaires et marins ou pour leurs veuves.

2° Il accorde, sur l'avis du conseil municipal, la proposition du préfet et le rapport du ministre de l'intérieur, les pensions sur les revenus des communes.

3° Il règle, sur l'avis du conseil général de département, et sur la proposition du préfet, les pensions à accorder aux anciens employés des préfectures et sous-préfectures.

§ XXIV. *Police.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1098. — 1° Il détermine :

Les pays dont les provenances doivent être temporairement ou habituellement soumises au régime sanitaire ;

Les mesures à observer sur les côtes dans les ports et rades, dans les lazarets et autres lieux réservés ;

Les mesures extraordinaires que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendraient nécessaires sur les frontières de terre ou dans l'intérieur.

2° Il règle les attributions, la composition et le ressort des autorités et administrations chargées de l'exécution de ces mesures, et leur délègue le pouvoir d'appliquer provisoirement, dans des cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions du territoire qui seraient inopinément menacées.

3° Il approuve et fait publier les tableaux officiels de la population.

4° Il règle la manière dont s'effectue la vérification des poids et mesures.

5° Il prescrit la translation des cimetières d'un lieu dans un autre.

6° Il accorde la faculté de faire une sépulture dans l'intérieur d'une église, ou d'opérer la translation d'un corps d'un lieu dans un autre.

7° Il fixe le nombre des officiers ministériels.

8° Il accorde aux Français l'autorisation d'accepter des fonctions publiques en pays étranger.

9° Il autorise les étrangers à résider en France.

10° Il accorde ou refuse l'extradition des étrangers.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1099. — 1° Il fait les règlements concernant le commerce de la boulangerie et de la boucherie.

2° Il homologue les statuts et règlements pour le régime intérieur de tout ce qui tient à ce genre de commerce.

3° Il pourvoit, par des règlements généraux et spéciaux, à l'exécution de la loi relative au travail des enfans employés dans les manufactures, usines et ateliers.

4° Il approuve les règlements particuliers et locaux reconnus nécessaires par les préfets maritimes, pour faciliter et assurer le service du pilotage dans leur arrondissement.

5° Il fait les règlements d'administration publique pour

la police ou discipline des tribunaux, sauf à soumettre au corps législatif les dispositions de ces règlements qui contiendraient des mesures législatives.

6° Il détermine, après avoir entendu les concessionnaires des chemins de fer, les mesures et les dispositions nécessaires pour assurer la police, la sûreté, l'usage et la conservation de ces chemins et des ouvrages qui en dépendent.

7° Il ordonne, par des règlements d'administration publique, qu'une partie des produits du travail des détenus sera appliquée à leur procurer quelques adoucissements, s'ils le méritent, et à former pour eux, au temps de leur sortie, un fonds de réserve.

8° Il pourvoit au mode de conservation des affiches, en matière de vente des biens immeubles par autorité de justice.

9° Il détermine, par des règlements d'administration publique, le mode et la forme des poids et mesures.

10° Il autorise l'établissement et approuve les statuts :

Des sociétés anonymes;

Des caisses d'épargne et de prévoyance;

Des monts de piété.

11° Il approuve les règlements nécessaires à la marche et à l'amélioration de l'administration du mont de piété de Paris.

12° Il fait enfin les règlements généraux de police sur toutes les matières qu'il appartient au gouvernement de régler, et remet en vigueur d'anciens règlements qui les concernent.

§ XXV. *Préséances et honneurs publics.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1100. — 1° Il règle les préséances et les honneurs civils et militaires.

2° Il accorde l'autorisation sans laquelle aucun don, aucun hommage, aucune récompense ne peuvent être votés, offerts ou décernés comme témoignages de la reconnaissance

publique, par les conseils généraux, conseils municipaux, gardes nationales ou tout autre corps civil ou militaire.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1101. — Il autorise l'exposition dans les salles d'audience des portraits des magistrats qui se sont illustrés.

§ XXVI. *Tarifs.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1102. — 1° Il approuve les tarifs des octrois municipaux.

2° Il détermine le tarif du poids des voitures de roulage et des voitures publiques.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1103. — Il règle :

1° Les tarifs des droits de voirie.

2° Les tarifs des droits de commission et de courtage dans les bourses de commerce.

3° Les tarifs des droits à percevoir dans les bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics et les règlements y relatifs.

4° Les tarifs des dépens en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

5° Les tarifs des frais et dépens exposés devant les tribunaux, en matière de ventes de biens immeubles.

6° Les tarifs des droits de pilotage pour chaque port.

7° Les tarifs des droits de péage sur les fleuves, rivières ou canaux, soit pour les ponts, soit pour les bacs.

8° Les tarifs des droits de péage pour l'amélioration des ports.

9° Les tarifs des droits à payer aux chefs de pont par les bateliers de passage.

10° Les tarifs de la cotisation à percevoir sur les trains de bois flotté servant à l'approvisionnement de Paris.

11° Le prix du port des lettres, journaux, gazettes et imprimés de toute nature, qui sont transportés par les paquebots transatlantiques français.

12° Le taux des intérêts à exiger dans les Monts-de-Piété.

§ XXVII. *Travaux publics.*

I. *Travaux publics en général.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1104. — 1° Il constate la nécessité des travaux, lorsqu'il s'agit de construire des digues à la mer ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables.

2° Il ordonne tous les travaux de salubrité qui intéressent les villes et les communes.

3° Il accorde, sur les fonds publics, les secours qu'il juge convenables aux propriétaires qui sont tenus de supporter les dépenses des travaux de construction de digues à la mer ou contre les fleuves, rivières et torrents, ou qui doivent contribuer aux frais d'ouverture ou de perfectionnement des routes ou des moyens de navigation.

II. *Chemins de fer.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1105. — 1° Il règle les conventions à passer entre l'état et les compagnies concessionnaires de chemins de fer.

2° Il détermine les mesures à prendre pour concilier l'exploitation des chemins de fer avec l'application des lois et réglements sur les douanes.

3° Il règle le mode d'exploitation et les tarifs qui sont provisoirement appliqués aux chemins de fer exécutés sur les fonds de l'état.

Le Roi, *en conseil d'état.*

1106. — Il détermine les formes suivant lesquelles

les compagnies concessionnaires de chemins de fer sont tenues de justifier vis-à-vis de l'état du montant des capitaux employés dans l'entreprise, de leurs frais annuels d'entretien et de leurs recettes.

§ XXVIII. *Trésor public.*

LE ROI, *en conseil d'état.*

1107. — 1° Il ordonne la rectification des erreurs commises sur le grand livre de la dette publique, quant aux noms, prénoms et dates de naissance des créanciers de l'état, sauf aux parties, en cas de discussion, à se pourvoir devant les tribunaux.

2° Il fixe le diamètre de chaque pièce de monnaie.

§ XXIX. *Tribunaux.*

LE ROI, *par de simples ordonnances.*

1108. — 1° Il accorde les dispenses nécessaires pour que deux parents ou alliés puissent faire partie d'une même cour ou d'un même tribunal.

2° Il règle le mode de procéder devant les autorités sanitaires.

LE ROI, *en conseil d'état.*

1109. — 1° Il fixe, par des règlements d'administration publique, la division des cours royales en chambres ou sections, ainsi que l'ordre du service.

2° Il pourvoit, de la même manière, à la création de sections nouvelles ou à la suppression de celles existantes.

3° Il fixe, encore par des règlements d'administration publique, le classement des tribunaux de première instance, eur division en sections et l'ordre de leur service.

4° Il crée, par des règlements d'administration publique,

les sections temporaires dans les tribunaux de première instance.

5° Il détermine, par des règlements d'administration publique, le nombre des tribunaux de commerce, les villes susceptibles d'en recevoir, le nombre des juges et des suppléants pour chaque tribunal, les droits, devoirs et vacations des greffiers et des huissiers; enfin la forme de l'organisation et les attributions des gardes du commerce de Paris.

§ XXX. *Voirie.*

Le Roi, *par de simples ordonnances.*

1110. — Il fixe la largeur des jantes, la longueur des essieux, la forme des bandes et celle des clous qui fixent les jantes des voitures de roulage.

Le Roi, *en conseil d'état.*

1111. — 1° Il approuve les plans généraux d'alignement pour la grande et pour la petite voirie.

2° Il prononce le classement et le déclassement des routes départementales.

TITRE DEUXIÈME.

JURIDICTION CONTENTIEUSE.

Observations générales.

§ I. *Caractères de la juridiction contentieuse en général.*

1112. — I. La juridiction contentieuse appartient à des tribunaux qui décident. Leurs décisions produisent la chose jugée, et peuvent être exécutées par voie parée.

1113. — II. Cette juridiction n'est point une juridiction exceptionnelle, ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de le faire remarquer. Elle connaît, non pas seulement des matières dont une loi lui a fait dévolution, mais des matières dont les principes qui servent à déterminer le contentieux administratif et ceux qui règlent la séparation des pouvoirs lui attribuent la connaissance. Elle connaît aussi, *par exception*, de toutes celles qui sont, par suite d'un déclassement, renvoyées du pouvoir judiciaire au pouvoir administratif.

1114. — III. La juridiction contentieuse administrative a ses tribunaux ordinaires et ses tribu-

naux d'exception. Si elle n'avait pas des tribunaux ordinaires, elle ne pourrait recevoir que la qualification de *juridiction exceptionnelle.*

1115. — Les tribunaux ordinaires sont *les ministres*, chacun dans son ministère. Ils sont encore investis de la plénitude de leur ancienne juridiction; ils n'en ont été dépouillés par aucune loi rendue depuis 1791.

1116. — Tous les autres tribunaux administratifs, *conseils de préfecture, préfets, commissions, etc.*, sont des tribunaux d'exception, c'est-à-dire qu'ils ont juridiction, non par la force d'un principe dévolutif, mais par suite d'une disposition écrite dans une loi.

1117. — Je dois m'empresser de déclarer que la pensée du créateur de notre système administratif avait été d'établir les conseils de préfecture *tribunaux ordinaires administratifs.* Mais cette pensée ne fut pas formulée en loi. Ce n'est donc pas *du contentieux administratif* qu'ils sont juges, mais *de la partie de ce contentieux* qui leur a été formellement attribuée par des textes spéciaux.

§ II. *Degrés de Juridiction.*

1118. — Pour la juridiction contentieuse administrative, on doit admettre le même principe que pour les matières contentieuses judiciaires, LES DEUX DEGRÉS.

AU PREMIER DEGRÉ, *les ministres, les préfets, les conseils de préfecture ;*

AU SECOND DEGRÉ, *le conseil d'état.*

1119. — On rencontre fréquemment dans les lois et ordonnances cette locution vicieuse : *le préfet décidera, sauf recours au ministre compétent.* On en a tiré la conséquence qu'il y a trois degrés de juridiction, *le préfet, le ministre, le conseil d'état.* C'est, à mon avis, une erreur fort grave, ainsi qu'il me sera facile de le prouver en traitant la juridiction contentieuse des ministres et celle des préfets.

1120. — Je consacrerai, sous le titre d'*Appendice*, un chapitre aux diverses commissions administratives ou autres délégations de juridiction, qui sont utiles à connaître pour avoir l'ensemble complet de la juridiction contentieuse administrative.

1121. — Avant de traiter de chacune des juridictions dont je viens de parler, j'ai quelques observations à faire sur, 1° *les décisions administratives, soit gracieuses, soit contentieuses, qui ne font pas obstacle à ce que les parties saisissent de nouveau les tribunaux administratifs ;* 2° *les dérogations à l'ordre des juridictions administratives.*

§ III. ***Décisions, soit gracieuses, soit contentieuses, qui ne font pas obstacle à ce que les parties saisissent de nouveau les tribunaux administratifs.***

1122. — Nous avons vu, *suprà*, p. 234, nº 826 et suiv., dans quels cas une décision émanée de l'autorité administrative ne formait pas obstacle à ce que la contestation pût être portée devant l'autorité judiciaire, et *vice versâ*. J'ai complété ces principes à la section *des Effets de la chose jugée*, p. 241, nº 849.

1123. — Les mêmes raisons de décider me déterminent à poser ici les mêmes règles lorsqu'il s'agit des décisions administratives entre elles, soit qu'elles émanent de tribunaux différents, soit qu'elles émanent des mêmes tribunaux.

1124. — Il n'y a pas chose jugée et par conséquent obstacle à une nouvelle instance, lorsqu'on ne rencontre pas ces trois éléments constitutifs, *les mêmes personnes, les mêmes qualités, les mêmes choses*.

1125. — Ainsi, un arrêté d'un préfet reconnaît un chemin comme vicinal. Une anticipation est commise sur ce chemin, le conseil de préfecture condamne le contrevenant. Cette décision ne fait pas obstacle à ce que celui qui prétend qu'il n'y a jamais eu de chemin vicinal là où le préfet en a reconnu un, demande au ministre la réforma-

tion de l'arrêté du préfet et se pourvoie devant le conseil d'état contre la décision du ministre.

1126. — Le même principe est évidemment applicable, lorsqu'il s'agit d'arrêtés rendus en matière gracieuse, lesquels ne produisent pas la chose jugée.

1127. — Voici quelques solutions spéciales que je puis citer comme exemples :

1° Le préfet a accueilli une demande en remise ou modération de contributions. Cette décision ne fait pas obstacle à ce que le contribuable demande une décharge devant le conseil de préfecture, décharge fondée sur la disposition de la loi, de même qu'un arrêté qui refuserait la décharge ne ferait pas obstacle à une demande en remise devant le préfet.

2° Le préfet rend exécutoires les extraits du percepteur en vertu desquels l'exécution est poursuivie. Cette décision du préfet ne fait pas obstacle à ce que le contribuable demande la décharge de ses contributions par les voies légales.

3° Le ministre fait mettre en régie des travaux qu'il prétend mal exécutés par un adjudicataire ; il prononce une réadjudication à la folle enchère de cet adjudicataire. Ces décisions ministérielles ne font pas obstacle à ce que cet adjudicataire porte ses diverses réclamations, demandes en indemnité, etc., devant le conseil de préfecture, seul juge compétent pour en connaître.

1128. — A plus forte raison, n'y a-t-il pas chose jugée, lorsque l'acte duquel on voudrait la faire résulter ne contient aucune décision proprement dite et ne constitue qu'une simple autorisation, ne renferme qu'un avis ou une instruction d'un supérieur à ses subordonnés, ou n'est autre chose qu'un refus de reconnaître des droits qui doivent être appréciés par un autre tribunal administratif.

§ IV. *Dérogation à l'ordre des juridictions administratives.*

1129. — Ce que j'ai dit, *suprà*, p. 147, n° 514, s'applique à la dérogation à l'ordre établi pour les tribunaux administratifs, quand cet ordre est déterminé par une loi.

1130. — Une ordonnance royale ne peut pas enlever aux conseils de préfecture une partie de leurs attributions déterminées par la loi organique de leur institution.

1131. — Jamais les conventions privées ne peuvent contenir une dérogation, de quelque genre qu'elle soit, à l'ordre des juridictions administratives.

1132. — Je pense qu'on ne doit pas contester au pouvoir exécutif le droit d'attribuer une partie de la compétence ministérielle à un des tribunaux administratifs créés, *conseils de préfecture* ou *préfets*, ou à des tribunaux administratifs,

créés *ad hoc*, *des commissions*, comme celles qui sont souvent chargées de liquider des sommes accordées par traités diplomatiques à des nationaux.

1133. — Toutefois, je restreins cette faculté de délégation au premier degré; c'est à mon sens une illégalité que d'investir ces commissions du droit de statuer en dernier ressort et de les soustraire ainsi à la haute surveillance du conseil d'état, tribunal supérieur *par la volonté de la loi*.

CHAPITRE PREMIER.

Premier degré de juridiction.

Section Ire.

Ministres.

1134. — I. Toutes les fois qu'aucune loi n'attribue juridiction à un tribunal administratif exceptionnel, les ministres, *tribunal administratif ordinaire*, ont juridiction et droit de juger.

1135. — II. Nous verrons, au § *Préfets*, dans quels cas bien restreints les préfets ont juridiction, et à quels signes on reconnaît cette juridiction exceptionnelle.

1136. — Constatons seulement pour l'intelligence de la juridiction du tribunal ordinaire ad-

ministratif, *les ministres*, qu'hors les caractères distinctifs de la juridiction des préfets, les expressions : *le préfet jugera, décidera, arrêtera que*, etc., n'ont aucune portée ni aucune valeur.

1137. — L'instruction administrative se commence devant le maire, le sous-préfet, l'ingénieur, le directeur de telle ou telle administration, etc., se complète devant le préfet, et se termine devant le ministre.

1138. — Aussi, en ce cas, les prétendus jugements ou décisions des préfets peuvent-ils, en tout temps et en quelque forme que ce soit, être déférés aux ministres pour que ceux-ci rendent une véritable *décision*, seule susceptible d'être *attaquée*, par voie de recours, dans les trois mois de la notification, devant le conseil d'état.

1139. — Que de pourvois rejetés par ces formules inexactes, *attendu que, l'arrêté du préfet de..... ne pouvant pas nous être déféré avant d'avoir été soumis au ministre de:...* etc.! Je dis que cette formule est inexacte, parce que ce n'est pas l'arrêté du préfet, simple acte d'instruction, qui est déféré au conseil d'état après la décision du ministre, mais bien cette décision elle-même. Dans les arrêts comme dans les lois, le langage revêt une haute importance. Voyez, *suprà*, p. xcv de mon *Introduction*.

1140. — III. Chaque ministre remplit les fonctions de tribunal administratif ordinaire pour les

matières qui forment les attributions de son ministère.

1141. — Il y a excès de pouvoir, si l'un d'eux rend une décision dans une matière qui concerne son collègue.

1142. — IV. Il faut aussi, bien se pénétrer de cette vérité doctrinale, que les ministres ne sont jamais *tribunal d'appel*. Ils forment une branche du premier degré. De là cette conséquence qu'il ne leur est pas permis de connaître des arrêtés rendus par les préfets, lorsque la loi attribue juridiction à ces derniers, ou des arrêtés des conseils de préfecture, ou bien encore des décisions des commissions.

1143. — V. Dans la matière délicate des conflits, ils peuvent donner l'ordre à un préfet d'élever un conflit, mais ils ne peuvent l'élever eux-mêmes. Ce droit est exclusivement réservé aux préfets.

1144. — Cela serait bizarre et peu rationnel si les préfets n'étaient pas les agents immédiats des volontés ministérielles, excepté dans les cas où ils exercent une juridiction contentieuse.

1145. — VI. Les ministres rendent leurs décisions contentieuses, soit *directement*, sur l'avis des comités du conseil d'état ou de certaines commissions consultatives ou de leurs bureaux, soit *après*

instruction faite devant le préfet et après un *acte* de ce fonctionnaire improprement appelé *arrêté*.

1146. — VII. Les ministres formant le tribunal administratif ordinaire du premier degré et devant connaître de tout le contentieux qui n'a pas été attribué, par une disposition formelle, à une autre juridiction, il serait fort difficile d'exposer d'une manière complète les diverses variétés de matières soumises à leur compétence.

1147. — Il suffira de recueillir les plus importantes et celles qui ont donné lieu à des doutes plus ou moins sérieux.

1148. — Afin de lier entr'elles les diverses parties de mon livre, et de faciliter le rapprochement des principes de compétence avec ceux qui régissent la juridiction, j'ai dû suivre ici le même ordre que celui déjà adopté pour le contentieux administratif.

1149. — Les attributions contentieuses des ministres peuvent donc être rangées, ainsi que je l'ai exposé, *suprà*, p. 94, nº 331 et suiv., sous six divisions principales. 1º *travaux publics*; 2º *marchés publics*; 3º *trésor public*; 4º *voirie, police, agriculture, commerce et industrie*; 5º *exercice des droits politiques*; 6º *matières qui ont été déclassées par la loi*.

1150. — VIII. J'examinerai, dans mes Notes, les diverses circonstances desquelles la jurispru-

dence et la doctrine ont fait ressortir des cas d'excès de pouvoir ministériel.

Attributions contentieuses des ministres.

SOMMAIRE.

§ I. *Travaux publics.*

I. *Travaux publics en général.*

1151. — Le contentieux des travaux publics appartient presqu'exclusivement aux conseils de préfecture.

1152. — Néanmoins quelques cas particuliers demeurent soumis à la juridiction des ministres.

1153. — C'est ainsi que le ministre des travaux publics est compétent,

Directement :

1154. — 1° Pour régler l'indemnité proportionnelle due aux architectes de bâtiments civils, dans les divers cas où ils sont en droit de la réclamer.

2° Pour régler et arrêter le mémoire des déboursés tels que modèles, levées de plans et voyages, lorsque les projets et plans fournis par un architecte sont exécutés par lui.

3° Pour décider si l'exécution est conforme aux projets, et si, par conséquent il est dû une indemnité à l'architecte qui a fourni des plans adoptés par le ministre, lorsque ces plans, après être demeurés sans exécution, sont ensuite exécutés, avant l'expiration de cinq ans, par tout autre architecte que par l'auteur.

4° Pour statuer sur les réclamations des tiers contre la rédaction des devis qui porte atteinte à leurs droits.

5° Pour déclarer entre deux particuliers qui se prétendent entrepreneurs, quel est celui que l'administration entend reconnaître.

6° Pour connaître de l'existence et de la validité de l'adjudication.

Après instruction des préfets :

1155. — 1° Pour juger les contestations qui s'élèvent entre les ingénieurs et les particuliers sur l'exécution ou le paiement des frais des travaux d'entretien, de curement et de réparation des fossés des grandes routes.

2° Pour décider si une propriété doit être réputée close, et par conséquent de nature à ne pouvoir être désignée à l'entrepreneur pour l'extraction des matériaux.

II. *Travaux Militaires.*

1156. — En matière de travaux militaires, le ministre de la guerre connaît,

Directement :

1157. — Des réclamations des corps contre les retenues opérées sur la solde, pour subvenir aux réparations des bâtiments militaires, lorsque les dégradations ont eu lieu par le fait des occupants.

III. *Chemins de Fer.*

1158. — Le ministre des travaux publics règle, sur la proposition du préfet du département, les frais de visite, de surveillance et de réception des travaux qui doivent être supportés par les compagnies concessionnaires de chemins de fer.

IV. *Expropriation pour cause d'utilité publique.*

1159. — En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, le ministre des travaux publics statue,

Après instruction des préfets :

1160. — 1° Sur la fixation définitive du tracé des travaux après avis de la commission.

2° Sur les réclamations des parties intéressées tendant à ce qu'il soit procédé, en cas de retard, au règlement de l'indemnité, après que l'expropriation a été prononcée.

3° Sur la question de savoir si les terrains expropriés peuvent encore recevoir la destination pour laquelle l'expropriation a été prononcée, lorsque les anciens propriétaires en demandent la rétrocession.

§ II. *Marchés publics.*

I. *Marchés publics en général.*

1161. — Les marchés publics forment l'une des branches les plus importantes du *contentieux administratif.*

1162. — Ces marchés sont relatifs soit aux fournitures faites à l'état par de simples particuliers ou des compagnies, soit aux travaux publics exécutés au nom et pour le compte de l'état.

1163. — Il n'est ici question que des premiers ; les seconds trouvent leur place au paragraphe, *Travaux publics.*

1164. — Le contentieux des marchés publics de fournitures appartient exclusivement à la juridiction ministérielle. Il embrasse toutes les contestations ou demandes relatives soit aux marchés passés avec les ministres personnellement ou avec les préfets, intendants militaires et autres agents secondaires, soit aux fournitures faites sans marché écrit pour le service des départements ministériels.

1165. Les ministres exercent cette juridiction *directement*, lorsque le marché a été conclu personnellement avec eux; *et après instruction des préfets*, dans les autres cas.

1166. — Ainsi, les ministres sont compétents, dans les limites de leurs attributions respectives:

1167. — EN PREMIER LIEU, pour interpréter les clauses et conditions des traités passés avec les fournisseurs;

1168. — Spécialement :

1° Pour déterminer la nature des réparations à faire par l'entrepreneur, lorsque les bâtiments nécessaires à son service lui ont été livrés à la charge de les entretenir en bon état de réparations.

2° Pour décider à quelle époque doit remonter la résiliation, lorsque les parties ont stipulé, qu'elles auraient respectivement la faculté de déclarer le marché résilié et que l'une d'elles a usé de ce droit.

1169. — EN SECOND LIEU, pour connaître de la nature de l'existence et de la validité des marchés et de la qualité, soit des fournisseurs, soit des agents qui les ont conclus.

1170. — Spécialement, lorsqu'il s'agit de savoir :

1° Si telle nature de marché constitue un marché public, et si les clauses qui y sont insérées sont valables;

2° Si la clause d'un traité qui soumettrait à un jugement arbitral les contestations entre l'état et l'entrepreneur doit être réputée non écrite;

3° Si les membres d'une agence de fournitures doivent être considérés comme entrepreneurs, ou comme agents de l'administration;

4° Si des fournisseurs ont contracté avec des tiers en qualité d'agents du gouvernement et pour son compte ou en leur nom privé;

5° Si, d'après le traité, il doit être tenu compte à l'entrepreneur des pertes par lui éprouvées.

1171. — En troisième lieu, pour résoudre les difficultés relatives à l'exécution des marchés.

1172. — En quatrième lieu, pour statuer sur le résultat des résiliations des marchés prononcées par l'administration.

1173. — En cinquième lieu, pour prononcer la résiliation dans l'intérêt de l'entrepreneur, lorsque celui-ci a de justes motifs de la demander

1174. — En sixième lieu, pour statuer sur la liquidation des marchés et sur le règlement des titres de créance.

1175. — Spécialement :

1° Pour déclarer un entrepreneur débiteur envers l'état, à raison de son entreprise ;

2° Pour liquider les sommes dues par l'état aux fournisseurs ;

3° Pour déterminer les bases de cette liquidation ;

4° Pour décider si les pièces produites sont admissibles et applicables aux fournitures ;

5° Pour reviser les liquidations faites par les intendants militaires ;

6° Pour interpréter une liquidation déjà arrêtée et décider au profit de qui elle a été faite ;

7° Pour déclarer le fournisseur déchu, faute par lui d'avoir produit ses titres dans les délais ;

8° Pour statuer sur les indemnités réclamées par le fournisseur, en vertu d'un titre légal ;

9° Pour prononcer sur les dommages demandés par un fournisseur à titre d'indemnité du préjudice que lui cause le retard du ministre à prononcer sur la validité de l'adjudication ;

10° Pour statuer sur l'indemnité réclamée par l'entrepreneur à raison de nouveaux droits de patente, de douane, d'octroi ou autres qui sont établis pendant la durée des marchés.

11° Pour autoriser, en ce qui concerne les intérêts du gouvernement seulement, soit la main-levée et restitution du cautionnement mobilier de l'entrepreneur, soit la radiation des inscriptions prises sur les immeubles affectés.

1176. — En septième lieu, pour juger les contestations qui s'élèvent entre les particuliers et les régies établies par le gouvernement ou les agents des diverses régies, à l'occasion du paiement de fournitures faites pour le compte de l'état.

1177. — En huitième lieu, pour statuer sur toutes les contestations relatives à des fournitures faites pour le compte de l'état, quoiqu'il n'existe pas de marché écrit, et pour liquider les créances des fournisseurs.

1178. — Le ministre de la guerre est compétent pour prononcer sur l'admission ou le rejet définitif des pièces sortant des manufactures chargées de confectionner les étoffes pour les troupes, lorsque ces pièces, revêtues du plomb de l'inspecteur, ont été rejetées par le conseil d'administration.

II. *Postes.*

1179. — Le ministre des finances connaît *directement*, de la demande en indemnité formée par un maître de poste, pour cause de destitution non motivée ou pour suppression d'un relai.

III. *Tabacs.*

1180. — Le ministre des finances connaît *directement*, de toutes les difficultés auxquelles peuvent donner lieu, soit les adjudications de transport de tabacs, soit l'adjudication spéciale de la fourniture des tabacs étrangers.

§ III. *Trésor public.*

I. *Comptabilité, comptables.*

1181. — En général, toutes les questions de comptabilité, dans lesquelles le trésor est intéressé et qui s'élèvent, soit entre un comptable et le trésor, soit entre comptables, appartiennent à la juridiction contentieuse du ministre des finances. Ainsi, ce ministre est compétent,

Directement :

1182. — En premier lieu, pour appliquer les cautionnemens des comptables aux paiements des débets qu'ils ont contractés.

1183. — En second lieu, pour statuer sur toutes les questions de responsabilité des comptables vis-à-vis du trésor et spécialement :

1° Pour déclarer tout comptable principal responsable des recettes et dépenses de ses subordonnés qu'il a rattachées à sa gestion personnelle ;

2° Pour accorder, s'il y a lieu, la décharge de cette responsabilité ;

3° Pour déclarer les comptables responsables du recouvrement des droits liquidés sur les redevables et dont la perception leur est confiée ;

4° Pour les décharger de cette responsabilité, s'ils justifient qu'ils ont pris toutes les mesures et fait en temps utile toutes les poursuites et diligences nécessaires contre les redevables et débiteurs ;

5° Pour déclarer les comptables responsables des deniers publics déposés dans leurs caisses ;

6° Pour prononcer la décharge des comptables en cas de vol ou de perte de fonds résultant de force majeure.

1184. — EN TROISIÈME LIEU, pour statuer, dans les limites de leur compétence, sur les questions de comptabilité qui s'élèvent entre l'administration et ceux qui se sont immiscés dans la gestion des deniers publics et se sont ainsi constitués comptables.

1185. — EN QUATRIÈME LIEU, pour juger toutes les contestations qui s'élèvent entre l'administration et les préposés de l'enregistrement et des domaines, tant sur les demandes d'intérêts, lorsque ceux-ci se trouvent en débet, que sur toutes autres questions relatives à leur comptabilité.

Après instruction des préfets :

1186. — Pour statuer, en cas de rejet de la part de la cour des comptes de paiements faits sur des pièces qui ne constatent pas régulièrement une dette de l'état, sur le recours à exercer contre la partie prenante ou le signataire du mandat et sur les mesures à prendre à l'égard du comptable.

1187. — Mais le ministre des finances excéderait ses pouvoirs si, sous un prétexte quelconque, il statuait sur une comptabilité réglée définitivement par la cour des comptes; par exemple, si, lorsque les articles d'un compte de clerc à maître rendu par un receveur général à son successeur sont entrés dans les élémens d'un compte final sur lequel est intervenu un arrêt définitif de la cour des comptes, il prenait une décision en partie contraire à cet arrêt, sous prétexte que ces articles sont le résultat d'une erreur.

1188. — L'arrêt ne peut être revisé que par la cour des comptes qui l'a rendu.

II. *Contributions.*

1° *Contributions directes.*

1189. — Les ministres sont compétents,

Après instruction des préfets :

1190. — 1° Pour régler les frais de vérification et d'experts

pour les demandes en décharge ou réduction des contributions directes ou des redevances des mines.

1191. — 2° Pour régler, de la même manière, tous les frais faits à l'occasion d'un divertissement de deniers et qui sont à la charge du percepteur.

1192. — 3° Pour déclarer que des concessionnaires de mines seront tenus de contribuer pour une certaine somme aux frais des travaux d'une route et pour établir la répartition de cette somme entre les concessionnaires.

1193. — 4° Pour régler, en cas d'abonnement, les subventions dues à raison des dégradations occasionées aux chemins vicinaux par des exploitations de mines, carrières, forêts ou tout autre entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne ou à l'état.

1194. — 5° Pour juger les réclamations des habitans contre l'assiette ou la surcharge, ou contre les abus dans la délivrance des billets de logement des troupes.

2° *Contributions indirectes.*

1195. — I. En matière de *boissons*, les ministres sont compétents,

Directement :

1196. — 1° Pour statuer sur les réclamations des communes, en cas de difficultés, sur la question de savoir si, par sa population, une ville ou un bourg doit être sujet au droit d'entrée, s'il doit, en raison de sa population, changer de classe, et sur les limites à fixer à l'extrémité des faubourgs.

2° Pour prononcer la révocation des abonnemens généraux pour le montant du droit de fabrication, consentis de gré à gré par la régie avec les brasseurs de la ville de Paris et des villes au-dessus de trente mille âmes, et

faire remettre immédiatement en vigueur le mode de perception établi par la loi, à défaut de paiement d'un terme échu ou en cas de contravention de la part des fabricants, qui auraient accru leurs moyens de fabrication.

1197. — II. En matière d'*octroi*, ils sont appelés à juger,

Après instruction des préfets :

1198. — 1° Les contestations sur l'administration ou la perception des octrois, lorsqu'il n'exite ni régie intéressée, ni bail à ferme;

2° Celles qui s'élèvent entre les fermiers ou régisseurs de l'octroi et les particuliers sur l'admission de certaines marchandises à l'entrepôt;

3° Celles survenues entre deux communes, sur le placement des poteaux pour la perception de l'octroi de navigation.

1199. — III. En matières de *douanes*, ils connaissent,

Directement :

1200. — 1° Des contestations entre la régie des douanes, et les parties intéressées sur le point de savoir si des grains présentés à un port de mer, dans lequel l'importation a dû cesser, ont été originairement expédiés sur le même navire pour la même destination, avant que la connaissance du changement du prix légal fût parvenue dans le premier port, et si, par conséquent, ils doivent être admis;

2° Des difficultés sur l'admission en France des livres retenus à la douane à raison des présomptions soit de contrefaçons, soit de condamnations judiciaires.

III. *Dette publique*.

1201. — I. Les ministres, chacun dans les attributions

de son département, sont compétents, *directement*, pour faire l'application de toutes les dispositions de lois et règlements relatifs à la liquidation des créances réclamées contre l'état, aux déchéances et aux prescriptions qui s'y rattachent.

1202. — Ils sont compétens spécialement :

1° Pour juger les contestations qui s'élèvent entre l'état et ses créanciers sur la nature et sur l'origine de la dette;

2° Pour fixer le mode et les époques du paiement;

3° Pour décider en quelles valeurs il doit être effectué;

4° Pour prononcer sur la liquidation des créances antérieures ou postérieures au 1er janvier 1816;

5° Pour déclarer que les fonds spéciaux mis à leur disposition pour acquitter une nature de dette, sont épuisés et pour refuser, par ce motif, le paiement de la créance;

6° Pour régler les indemnités dues à des particuliers pour dommages à eux causés soit par suite d'actes administratifs, soit par la négligence ou l'impéritie de l'administration;

7° Pour appliquer la déchéance quinquennale aux intérêts des cautionnements et des rentes perpétuelles ou viagères;

8° Et généralement pour appliquer toutes les déchéances spéciales prononcées par des lois particulières contre certaines natures de titres.

IV. *Dettes de l'ancienne liste civile.*

1203. — Le ministre des finances est compétent,

Directement :

1204. — 1° Pour statuer sur la liquidation des dettes de l'ancienne liste civile mises à la charge du trésor;

2° Pour appliquer à ces dettes les lois sur les déchéances ou le cumul.

V. *Dettes communales.*

1205. — I. Les anciennes dettes des communes ont été déclarées nationales, et par suite les ministres sont devenus compétents,

Après instruction des préfets :

1206. — 1° Pour statuer sur la demande en paiement et la liquidation, s'il y a lieu, des dettes des communes antérieures au 24 août 1793, et pour décider si la dette doit être considérée comme nationale en raison de l'époque à laquelle elle remonte ;

2° Pour appliquer les lois de déchéances à ces espèces de créances.

1207. — II. Le ministre de la guerre connait,

Directement :

1208. — 1° Des contestations relatives à l'abonnement des communes pour le casernement des troupes, s'il s'agit du nombre des journées d'occupation ;

2° Des contestations sur la validité des quittances présentées par les communes relatives au paiement de dépenses faites pour le service du casernement ;

3° De la liquidation de l'indemnité due aux communes pour frais de logement et de couchage de prisonniers de guerre en dépôt dans ces communes.

VI. *Pensions et traitements.*

1209 — Les ministres, chacun dans la sphère de ses attributions, sont compétents,

Directement :

1210. — 1° Pour vérifier les titres en vertu desquels sont demandées les pensions des fonctionnaires et employés de leurs départemens respectifs, et pour rejeter les demandes s'il leur apparait què les réclamations ne réunissent pas les conditions d'âge, de temps de service ou d'infirmités qui y donnent droit;

2° Pour statuer sur toutes les réclamations relatives au paiement des traitements attachés à des fonctions publiques, soit que la contestation porte sur la liquidation des sommes dues, soit qu'il faille décider si le réclamant a un droit acquis à tout ou partie du traitement, et à quelle époque ce droit a été ouvert en sa faveur;

3° Pour faire l'application des lois sur le cumul aux pensions et traitements d'activité, de retraite ou de réforme;

4° Pour déclarer prescrits les arrérages des pensions et des traitemens.

1211. — Le ministre de la guerre est compétent *directement :*

Pour ordonner la retenue du tiers au plus sur la pension ou solde de retraite de tout militaire qui ne remplirait pas à l'égard de sa femme ou de ses enfans les obligations qui lui sont imposées par le code civil, en ce qui touche leur nourriture et leur entretien.

§ IV. *Voirie, police, agriculture, commerce, industrie.*

I. *Ateliers insalubres.*

1212. — En matière d'ateliers insalubres, le ministre de l'agriculture et du commerce est compétent,

Après instruction des préfets :

1213. — Pour déclarer si un atelier existait ou non avant le décret du 15 octobre 1810, et si, pour ce motif, il peut continuer à être exploité librement.

II. *Brevéts d'invention.*

1214. — Le ministre de l'agriculture et du commerce a le droit,

Directement,

1215. — De déclarer déchu de son brevet d'invention celui qui refuse de payer la somme déterminée.

III. *Industrie.*

1216. — Le ministre de l'agriculture et du commerce est compétent,

Après instruction des préfets :

1217. — Pour juger les contestations relatives aux marques destinées à distinguer les tissus fabriqués en France de ceux provenant de l'étranger, lorsqu'il s'agit de la vérification de chaque marque et du procédé d'application.

IV. *Mines.*

1218. — En matière de mines, il appartient au ministre des travaux publics,

Directement :

1219. — 1° D'autoriser les recherches sur le terrain d'autrui, à la charge d'une préalable indemnité envers le propriétaire et après qu'il a été préalablement entendu.

2° De statuer ce qu'il appartient ou même de retirer la concession, lorsque l'exploitation d'une mine est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs.

3° De décider, en matière d'assèchement de mines, quelles sont les concessions inondées ou menacées d'inondation qui doivent opérer à frais communs les travaux d'assèchement.

4° De déterminer, sur la proposition des syndics, le système et le mode d'exécution et d'entretien des travaux d'épuisement, ainsi que les époques périodiques où les taxes devront être acquittées par les concessionnaires.

5° De suspendre, sur la proposition des préfets, les syndics de leurs fonctions et leur substituer des commissaires, en cas de contravention de leur part au mode d'exécution et d'entretien ainsi réglé, ou bien s'ils ne mettent pas à exécution les travaux d'assèchement.

6° De fixer, sur la proposition du préfet, le traitement

des commissaires, dans le cas où ces commissaires sont rétribués.

7° De prononcer le retrait de la concession, faute par le concessionnaire de payer sa part de la taxe pour l'assèchement dans le délai de deux mois, à dater de la sommation qui lui est faite, la mine en pareil cas étant réputée abandonnée.

8° De prononcer ce même retrait généralement dans tous les cas où les lois et règlements sur les mines autorisent l'administration à faire exécuter des travaux aux frais des concessionnaires, à défaut de paiement de la part de ceux-ci.

9° De révoquer les concessions pour l'exploitation des mines de sel, des sources et puits d'eau salée, si cette exploitation est restreinte ou suspendue, de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs.

10° De révoquer, pour cause d'inexécution des conditions prescrites, les permissions d'usines destinées à l'élaboration du sel gemme ou au traitement des eaux salées.

Après instruction des préfets :

1220. — 1° D'ordonner la suspension de tout ou partie des travaux, lorsque la mine appartient à plusieurs personnes ou à une société, faute par les concessionnaires d'avoir justifié, dans le délai qui leur est assigné, qu'il a été pourvu par une convention spéciale à ce qu'il y eût unité dans la concession, ou faute par eux d'exécuter les clauses de leurs conventions qui auraient pour but d'assurer cette unité.

2° D'interdire tout puits, toute galerie ou tout travail d'exploitation ouvert en contravention aux lois ou règlements sur les mines.

3° D'interdire toute exploitation ou fabrication de sel, entreprise avant l'accomplissement des formalités prescites par la loi.

4° De prendre les mesures convenables, lorsque l'exploitation d'une mine compromet la sûreté publique, la con-

servation des puits, la solidité des travaux, la sûreté des ouvriers mineurs ou des habitations de la surface.

5° D'autoriser les maîtres de forges à exploiter le minerai de fer d'alluvion à la place du propriétaire, lorsque celui-ci n'exploite pas lui-même ou qu'il n'exploite pas en quantité suffisante ou qu'il suspend ses travaux d'extraction pendant plus d'un mois sans cause légitime.

6° D'accorder l'autorisation nécessaire pour l'exploitation d'une tourbière.

V. *Police.*

1221. — Les ministres sont compétents,

Après instruction des préfets :

1222. — 1° Pour connaître du refus fait par le maire à un boulanger de la permission nécessaire pour l'exercice de sa profession.

2° Pour interdire temporairement ou définitivement de l'exercice de sa profession tout boulanger qui contrevient aux règlements sur la boulangerie.

3° Pour apprécier les réclamations des marchands contre la taxe du pain ou de la viande.

4° Pour ordonner la fermeture de l'établissement d'un marchand de vins à Paris, en cas de contravention de sa part aux règlements qui régissent cette industrie.

5° Pour statuer sur les refus de passeports.

6° Pour connaître des réclamations des individus placés sous la surveillance de la haute police, contre l'application des règles de cette surveillance.

VI. *Prises maritimes.*

1223. — Sont jugées par le ministre de la marine,

Directement :

1224. — 1° Les contestations sur les liquidations tant générales que particulières des prises faites par les bâtiments de l'état.

2° Les liquidations des prises faites concurremment par des bâtiments de l'état et par des corsaires, ainsi que les contestations qui pourraient s'élever sur la part revenant à chacun.

VII. *Théâtres.*

1225. — Le ministre de l'intérieur est compétent,

Après instruction des préfets :

1226. — 1° Pour retirer à un directeur de théâtre son privilége.

2° Pour approuver la résiliation du bail d'un théâtre, en cas de faillite du directeur.

VIII. *Voirie.*

1° *Alignements.*

1227. — I. Les alignements sur les grandes routes, dans les rues des villes, bourgs et villages qui servent de grandes routes et généralement sur toutes les voies publiques qui forment une dépendance de la grande voirie sont donnés par les préfets.

1228. — En cas de réclamations contre ces alignements, soit de la part des propriétaires, soit de la part des tiers, il est statué par le ministre des travaux publics.

1229. — Toutefois, s'il existait un plan général d'alignement régulièrement approuvé, on ne pourrait se pourvoir devant le ministre, par la voie contentieuse, qu'autant que l'alignement partiel donné par le préfet ne serait pas conforme au plan général approuvé.

1230 — II. En matière de petite voirie, les alignements sur les places et dans les rues des villes, bourgs et villages qui ne servent pas de grandes routes, sont donnés par les maires.

1231. — Le recours contentieux n'est ouvert contre le

règlement partiel d'alignement que dans deux cas : lorsqu'il n'existe pas de plan général d'alignement, ou bien lorsque les parties intéressées soutiennent que l'alignement partiel est contraire au plan général adopté par ordonnance royale, voyez, *suprà*, page 45, nº 156, et page 102, nº 358.

1232. — Ce recours doit être porté devant le ministre des travaux publics, *après instruction des préfets.*

1233. — III. Les alignements sur les chemins vicinaux sont soumis aux mêmes règles de compétence, sauf que l'alignement est donné par le préfet et non par le maire, lorsqu'il s'agit de chemins vicinaux de grande communication.

1234. — IV. A Paris, les alignements sont donnés par le préfet de police.

1235. — Les réclamations contre ces alignements sont jugées par le ministre des travaux publics, comme en matière de grande ou de petite voirie.

2° *Chemins vicinaux.*

1236. — Les chemins vicinaux forment une dépendance de la petite voirie. Il appartient au ministre de l'intérieur,

Après instruction des préfets :

1237. — 1° De reconnaître la vicinalité des chemins, de fixer leurs anciennes limites, et de déclarer, dans les contestations qui s'élèvent entre particuliers ou entre les particuliers et les communes, si un chemin est ou non vicinal.

2° De désigner, sur l'avis des conseils municipaux, les communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien d'un chemin vicinal qui intéresse plusieurs d'en-

tr'elles et de fixer la proportion dans laquelle chacune d'elles doit y contribuer.

3° De régler les proportions dans lesquelles les propriétés de l'état productives de revenus doivent contribuer aux dépenses des chemins vicinaux.

1238. — Le préfet et le ministre méconnaîtraient leurs pouvoirs s'ils subordonnaient leur décision sur la vicinalité d'un chemin à ce qui serait jugé par les tribunaux sur la propriété du terrain, les questions de propriété étant complétement indépendantes du droit appartenant à l'autorité administrative de reconnaître et de déclarer la vicinalité.

3° *Eaux.*

1239. — La compétence du ministre des travaux publics embrasse, en cette matière,

Après instruction des préfets :

1240. — 1° Les difficultés que peut faire naître l'exécution des ordonnances royales portant concessions d'usines ou de prises d'eau ou règlement d'eau, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'interpréter ces ordonnances.

1241. — 2° Le droit d'ordonner les travaux et réparations à faire sur un cours d'eau non navigable ni flottable, de mettre les frais à la charge des riverains ou des usines établies sur ce cours d'eau et de fixer les proportions dans lesquelles chacun d'eux doit y contribuer.

§ V. *Exercice des droits politiques.*

I. *Elections municipales.*

1242. — En matière d'élections municipales, les ministres sont compétents,

Après instruction des préfets :

1° Pour statuer sur la validité du tirage au sort pour la désignation de la moitié sortante du conseil municipal.

2° Pour déterminer le nombre légal des membres dont le conseil municipal doit se composer.

3° Pour déclarer démissionnaire un conseiller municipal.

II. *Instruction publique.*

1243. — Le ministre de l'instruction publique est compétent,

Directement :

1244. — Pour accorder l'institution aux professeurs nommés par concours.

§ VI. *Matières déclassées.*

I. *Biens célés au domaine.*

1245. — Par un déclassement de la loi, les ministres connaissent, après instruction des préfets, des contestations qui s'élèvent entre des hospices ou des établissements publics sur la priorité de la découverte de biens usurpés et célés au domaine et de la question de savoir lequel d'entr'eux doit être envoyé en possession de ces biens.

II. *Biens nationaux.*

1246. — Le ministre des finances,

Après instruction des préfets :

1247. — 1° Prononce la déchéance contre les acquéreurs de biens nationaux, à défaut de paiement du prix.

2° Connaît des réclamations qui s'élèvent sur la liquidation du restant du prix des ventes et sur les résultats des

décomptes dressés par l'administration des domaines contre les acquéreurs.

3° Statue sur les contestations relatives à l'apposition, levée ou réapposition du séquestre.

1248. — Il prononce,

Directement :

1249. — 1° Sur la liquidation de l'indemnité due aux tiers dont la propriété a été indûment comprise dans une vente nationale.

2° Sur les demandes en garantie contre le domaine, en indemnité ou en restitution du prix, formées par des acquéreurs évincés.

3° Sur les contestations entre les anciens propriétaires qui demandent à rentrer en possession, et les établissements publics détenteurs de biens d'émigrés, lorsqu'il s'agit d'apprécier la nature du titre de leur possession, et si l'administration de ces établissements prétend ne pas jouir à titre provisoire.

III. *Bois et forêts.*

1250. — Le ministre des finances est compétent,

Après instruction des préfets.

1251. — Pour déclarer les adjudicataires déchus de leur adjudication, faute par eux de fournir les cautions exigées par le cahier des charges dans le délai prescrit.

IV. *Comptabilité communale.*

1252. — Le ministre de l'intérieur connaît,

Après instruction des préfets :

1253. — 1° Des réclamations des communes contre l'inscription d'office de certains articles sur leur budget, comme dépenses obligatoires.

2° Du refus fait par le maire d'ordonnancer une dette communale régulièrement autorisée et liquide.

V. *Domaines engagés.*

1254. — En cette matière, le ministre des finances est compétent,

Après instruction des préfets :

1255. — 1° Pour prononcer la déchéance contre les engagistes ou les maintenir en possession.

2° Pour statuer sur les demandes en liquidation des finances d'engagements et indemnités.

3° Pour connaître des contestations qui s'élèvent entre les engagistes et le domaine sur l'évaluation des biens soumissionnés.

4° Pour vérifier la qualité de prétendus engagistes qui demandent à faire leur soumission.

VI. *Eaux minérales.*

1256. — Le ministre de l'agriculture et du commerce est compétent,

Directement :

1257. — Pour révoquer les autorisations accordées à toute entreprise ayant pour but de livrer ou d'administrer au public des eaux minérales naturelles ou artificielles, en cas de résistance aux règles prescrites par les lois et règlements, ou d'abus qui seraient de nature à compromettre la santé publique.

VII. *Halles et Marchés.*

1258. — Il appartient au ministre du commerce et de l'agriculture,

Après instruction des préfets :

1259. — 1° D'apprécier les réclamations des propriétai-

res de halles ou marchés contre les mesures relatives aux tarifs des droits à percevoir pour la location des places, lorsque ces halles ou marchés n'ont été ni loués ni vendus aux communes.

2° D'ordonner qu'un particulier cessera de faire la perception des droits de pesage et de mesurage dans l'enceinte d'une halle dont il est propriétaire, et que ces droits seront exclusivement recouvrés au profit et par les agents de la commune.

Section IIe.

Préfets.

1260. — I. La question de juridiction contentieuse des préfets, qui a tant excité de controverses, est tranchée, à mes yeux, par cette seule raison, qu'il existe des matières dans lesquelles, de l'aveu de tout le monde, la décision d'un préfet ne peut être attaquée que directement, par recours contentieux, devant le conseil d'état.

1161. — N'existât-il qu'un seul cas, cela suffirait pour que la juridiction contentieuse des préfets fût incontestable : or, la loi dit formellement que le fabricant à qui le préfet refuse l'autorisation d'élever un atelier insalubre de seconde classe, par arrêté rendu après une instruction et l'avis du sous-préfet, peut se pourvoir devant le conseil d'état contre cet arrêté ; donc le préfet est investi, quant au refus d'autorisation, matière essentiellement contentieuse, du droit de juridiction ; donc évidemment, la juridiction con-

tentieuse des préfets doit être reconnue.

1262. — Mais il n'est pas moins constant que cette juridiction est tout exceptionnelle.

1263. — C'est donc la loi qui, dans sa liberté d'action, crée cette juridiction et ses attributions.

1264. — II. Si ces principes doivent être admis, leur application offre néanmoins quelques difficultés assez sérieuses, pour distinguer dans quels cas les préfets ont ou n'ont pas juridiction.

1265. — Ces expressions, dont j'ai déjà parlé, *le préfet jugera, le préfet arrêtera, le préfet décidera*, etc. etc., et qui sont répandues avec profusion dans nos lois administratives, ne seraient d'aucune valeur s'il n'y avait pas, d'ailleurs, certaines matières dans lesquelles on est obligé de reconnaître la juridiction des préfets. Mais de cela qu'on l'admet dans un seul cas, revient alors avec beaucoup de force le doute résultant des expressions que je viens de signaler. Ce doute a donné lieu à une foule de contestations, sur lesquelles la jurisprudence du conseil d'état n'a pas varié. Ce conseil a toujours repoussé les pourvois dirigés contre des arrêtés pris par les préfets, dans les matières, où il était dit seulement que le préfet *déciderait et jugerait.*

1266. — Tout autre solution eût jeté désordre et confusion dans la juridiction administrative.

1267. — Ce ne sont donc pas ces expressions isolées qui suffisent pour révéler la juridiction contentieuse des préfets. Dans ces diverses espèces, l'arrêté du préfet n'est qu'un acte d'instruction, un acte préparatoire devant nécessairement précéder, en cas de contestation, la décision du ministre. Je dis en *cas de contestation*, car il est par trop certain, que si la partie froissée dans son droit s'en tient à l'arrêté du préfet et y acquiesce, c'est comme si elle se désistait de son instance, ou comme si elle n'avait jamais contesté; il en serait de même dans le cas où l'état, adversaire de la partie qui conteste, donnerait l'ordre d'adhérer à la demande, après l'arrêté du préfet et conformément à cet arrêté, parce qu'il y aurait alors transaction sur procès. Mais ce qu'il est important de constater, c'est que cet acte préparatoire, cet arrêté, ne peut jamais obtenir force de chose jugée par suite de notification, et d'expiration de délais. Si trente ans s'écoulent, il y aura prescription du fond du droit, en vertu des principes ordinaires et non comme conséquence forcée de cet acte.

1268 — III. Pour bien comprendre la juridiction contentieuse des préfets, et pour éviter de la confondre avec celle des conseils de préfecture, il faut se rendre un compte exact du mode d'action de ces deux agents administratifs.

1269. — Les préfets statuent *seuls* ou *en conseil de préfecture*. Les conseils de préfecture donnent des *avis*, ou prennent des *arrêtés*. Ces tour-

nures de phrases suffiront-elles pour nous éclairer sur la réalité et sur l'étendue de la juridiction contentieuse de ces deux agens individuels et collectifs du pouvoir exécutif?

1270. — Je reponds négativement, quant *au préfet*, et affirmativement, quant *au conseil de préfecture*.

1271. — Pour le préfet, le législateur s'est servi de ces expressions, *le préfet* ou *le préfet en conseil de préfecture*, sans y attacher aucune portée juridictionnelle. Il a seulement voulu exprimer cette pensée, que le préfet aurait le droit, *dans tels cas*, d'agir ou de juger *seul*, et que *dans tel autre*, il ne pourrait agir ou juger qu'en prenant préalablement l'avis du conseil de préfecture.

1272. — *Pour le conseil de préfecture*, au contraire, toutes les fois que se trouvent ces expressions, *le préfet en conseil de préfecture*, ce conseil ne remplit qu'un rôle consultatif; que la matière soit gracieuse ou contentieuse, il ne juge pas. Il donne un avis que le préfet peut suivre ou rejeter.

1273. — Le préfet peut demander cet avis oralement ou par écrit. Dans ses actes ou décisions, il devra viser cet avis. La loi a exigé cette garantie.

1274. — Et, lorsque la loi ne dit plus, *le préfet, en conseil de préfecture*, mais *le conseil*

de préfecture, le conseil de préfecture a juridiction contentieuse, et l'arrêté de ce conseil peut être attaqué devant le conseil d'état, sans que ce recours soit indiqué.

1275. — Ainsi, il faut soigneusement distinguer trois sortes d'arrêtés :

1° *Les arrêtés des préfets*, qui sont rendus par les préfets, seuls et sans l'assistance du conseil de préfecture;

2° *Les arrêtés des préfets, en conseil de préfecture*, qui émanent aussi des préfets, mais après que le conseil de préfecture a été par eux consulté;

3° *Les arrêtés des conseils de préfecture*, qui sont le résultat des délibérations du conseil de préfecture lui-même, délibérations auxquelles le préfet ne prend part qu'en sa qualité de président de ce conseil.

1276. — IV. A quels caractères, puisqu'aucune loi ne les a indiqués *à priori*, pourra-t-on reconnaître que les préfets ont fait acte de juridiction ?

1277. — Lorsque le législateur s'est servi de ces expressions : *le préfet statuera*, *décidera ou jugera*, SAUF RECOURS AU CONSEIL D'ÉTAT ou bien SAUF RECOURS DEVANT LA COUR ROYALE, en matière d'élections, il y a alors attribution de juridiction contentieuse au préfet.

1278. — Ce qui présente plus de doute, ce sont ces expressions, *le préfet statuera* ou *décidera* DÉFINITIVEMENT. Le mot *définitivement* ne veut

pas dire qu'aucun recours ne sera ouvert, parce qu'à moins de déclassement légal, le conseil d'état est le tribunal supérieur obligé; mais il exprime que l'arrêté du préfet n'est point un acte d'instruction qu'il faille d'abord signaler au ministre pour que le ministre rende une décision contre laquelle le recours soit ouvert devant le conseil d'état.

1279. — Lorsqu'aucun de ces deux caractères, dont le premier me paraît certain et le second fort douteux, ne ressort pas des termes de la loi, les préfets n'ont point de juridiction contentieuse.

1280. — On peut alors ne tenir aucun compte de leurs décisions et demander justice au ministre.

1281. — V. Si la matière n'est pas de la compétence du ministre, et si le préfet a néanmoins statué par un arrêté contenant décision, il y a excès de pouvoir qui donne lieu à un recours direct devant le conseil d'état par voie contentieuse, à moins que les parties ne préfèrent, car elles en ont le droit, demander au ministre, supérieur du préfet, l'annulation de cet arrêté vicié d'excès de pouvoir.

1282. — Ce double recours serait admis contre les arrêtés de préfets qui :

1° Prononceraient sur des demandes en décharge de contributions directes;

2° Qui autoriseraient des communes à plaider;

3° Qui statueraient sur des questions de propriété, de servitude, de droits d'usage, etc.

1283. — Lorsque la partie qui a à se plaindre de l'arrêté d'un préfet vicié d'excès de pouvoir ou d'incompétence le dénonce au ministre, le ministre a le droit d'annuler, mais non de juger, et si le ministre jugeait, sa décision serait entachée du même vice d'excès de pouvoir ou d'incompétence. Le ministre annulle l'arrêté, sauf à la partie à se pourvoir devant qui de droit; et si le ministre refuse de statuer, ce qui arrive quelquefois, à cause de la gravité de la question de compétence, ou approuve l'arrêté du prefet, le recours est porté devant le conseil d'état.

1284. — La prudence exige que l'on se pourvoie et devant le conseil d'état et devant le ministre, lorsqu'on se plaint d'un prétendu excès de pouvoir de la part d'un préfet; car s'il était en définitive décidé que le préfet avait bien réellement juridiction contentieuse, le délai d'un pourvoi régulier pourrait expirer pendant l'instance devant le ministre.

1285. — VI. On peut attaquer devant le conseil d'état la décision d'un préfet qui, investi d'une juridiction contentieuse pour un cas spécial, se déclare mal-à-propos incompétent.

1286. — VII. J'ai réuni, avec soin, les matières spéciales dans lesquelles les préfets me paraissent exercer une juridiction contentieuse; ces cas sont si peu nombreux qu'il devient inutile de suivre

l'ordre rationnel que j'ai adopté pour les attributions contentieuses des ministres et des conseils de préfecture.

Attributions contentieuses des préfets.

1287. — Les préfets prononcent, comme tribunal administratif, soit *seuls*, soit *en conseil de préfecture :*

I. *Seuls* :

1288. — 1° Ils accordent ou refusent l'autorisation pour les ateliers insalubres de deuxième classe.

2° Ils décident que l'exercice de la régie sera autorisé chez le voisin d'un débitant.

3° Ils déterminent chaque trimestre la quantité qui sera allouée à ce voisin pour sa consommation et celle qui sera assujettie au paiement du droit, si le résultat de l'exercice fait reconnaître une consommation apparente supérieure à sa consommation réelle.

4° Ils statuent sur les difficultés qui peuvent naître entre les concurrents relativement aux courses de chevaux, et sur celles qui naissent à l'occasion des primes pour ces courses.

5° Ils décident qu'un moulin situé à l'extrême frontière sera frappé d'interdiction, parce qu'il a servi à la contrebande des grains et farines.

6° Ils approuvent le tarif du prix des eaux minérales exploitées par les particuliers propriétaires.

7° Ils règlent la proportion dans laquelle les maîtres de forges, en cas de concurrence, devront avoir droit à l'exploitation des minières ou à l'achat du minerai dans un même fonds.

8° Ils connaissent des difficultés qui peuvent s'élever sur le remplacement des matériaux enlevés pour la fouille du salpêtre.

9° Ils décident les contestations, sur le droit d'assistance

à l'assemblée qui doit élire les membres des conseils des prud'hommes.

II. *En conseil de préfecture :*

1289. — 1° Ils prononcent sur les difficultés entre les communes et la régie des domaines, relativement à la cession, à la caisse d'amortissement de quelques parties des biens communaux.

2° Ils statuent sur la comptabilité des maisons centrales de détention, de déportation et de bannissement.

3° Ils prononcent sur les recours contre les décisions des maires, dans les contestations entre les employés et les débitants de boissons, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente.

4° Ils prononcent sur les recours contre les décisions des maires dans les contestations entre la régie et les débitants, pour fixer l'équivalent du droit de détail à remplacer par une répartition.

5° Ils connaissent des contestations entre les communes et les régisseurs, relativement à l'administration ou à la perception des octrois en régie intéressée, ou bien entre les communes et les fermiers des octrois, relativement au sens des clauses des baux.

6° Ils statuent, sur les réclamations de toute partie qui se croirait fondée à contester une décision rendue par le maire en matière d'élections municipales.

7° Ils statuent sur les demandes en inscriptions sur les listes électorales législatives ou du jury, soit de la part des parties intéressées, soit de la part des tiers, sur les demandes en radiation, et enfin sur les oppositions aux inscriptions ou radiations d'office.

Section III.

Conseils de préfecture.

1290. — I. Les conseils de préfecture ne sont

pas les tribunaux ordinaires du contentieux administratif ; ce sont des tribunaux exceptionnels.

1291. — L'exposé de la loi qui les a organisés est de nature à induire en erreur ceux qui ne rechercheraient que l'intention de cette loi, sans en considérer le texte. On lit dans cet exposé ces expressions claires et positives : *remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture a paru nécessaire, etc.*, et cependant, il n'a été remis aux conseils de préfecture qu'un contentieux limité.

1292. — S'il pouvait exister le moindre doute sur l'interprétation que je donne à cette loi organique, il suffirait de faire remarquer à l'appui de mon opinion, que des lois postérieures sont venues augmenter les attributions des conseils de préfecture. On n'augmente pas ce qui est complet. On en détache plutôt quelques parcelles.

1293. — La conséquence du principe que je crois pouvoir poser avec une entière conviction, enlève tout intérêt doctrinal à ce qui concerne, en général, les attributions contentieuses des conseils de préfecture ; car ces attributions doivent être écrites dans un texte de loi.

1294. — Ainsi, ces conseils commettent des excès de pouvoir, lorsqu'ils prononcent sur des matières contentieuses administratives qui ne leur ont pas été dévolues.

1295. — II. Inutile d'insister sur cette vérité que les conseils de préfecture ne sont jamais juges d'appel des arrêtés des préfets. En certaines matières, telles que les *ateliers insalubres*, la *voirie*, etc., ils sont saisis, quoiqu'il existe un arrêté du préfet, mais ce n'est point par appel de cet arrêté qui n'est alors qu'un acte administratif ne préjugeant rien.

1296. — III. Les conseils de préfecture sont des juges administratifs de premier degré; leurs décisions peuvent toujours être attaquées, dans le délai de trois mois, à dater de la notification, devant le conseil d'état.

1296 (*bis*). — Il leur est défendu d'élever un conflit ou de décider par voie réglementaire.

1297. — IV. Voici l'exposé des matières soumises à la juridiction contentieuse des conseils de préfecture; elles sont placées dans l'ordre que j'ai déjà suivi pour celles qui appartiennent à la juridiction contentieuse des ministres :

Attributions contentieuses des conseils de préfecture.

SOMMAIRE.

§ Ier. *Travaux publics.*

1298. — Le contentieux, en matière de travaux publics, appartient aux conseils de préfecture.

1299. — J'exprime ce principe dans les termes les plus généraux, parce que la compétence des conseils de préfecture comprend toutes les discussions que peut faire naître *l'intérêt spécial émanant de l'intérêt général discuté en contact avec un droit privé.*

1300. — Je ne répèterai pas ce que j'entends par *travaux publics ;* le sens de ces mots devait être indiqué dans mes *Principes de Compétence*, et il l'a été en effet, *suprà*, page 94, n° 331 et suivants.

1301. — Le conseil de préfecture est investi du droit de statuer sous ce quadruple rapport,

1° *Discussions entre l'état et l'entrepreneur ;*

2° *Discussions entre l'état et ceux qui prétendent avoir souffert un dommage temporaire ;*

3° *Discussions entre l'entrepreneur et celui qui prétend avoir souffert un dommage temporaire résultant de l'exécution des travaux adjugés ;*

4° *Extraction de matériaux nécessaires pour la confection des travaux.*

I. *Discussions entre l'état et l'entrepreneur.*

1302. — Ces discussions concernent l'exécution de l'adjudication. L'exécution présente des caractères multiples ; mais l'attribution aux conseils de préfecture ne peut offrir de difficultés, puisque ces conseils sont déclarés juges entre l'état et l'entrepreneur.

1303. — Il est bien évident que l'existence même de l'adjudication et l'appréciation de sa validité ne sont pas du ressort des conseils de préfecture ; ils ne sont appelés

à connaître que du sens et de l'exécution de cette adjudication.

1304. — Du principe qui attribue juridiction aux conseils de préfecture, je vais tirer quelques conséquences pour en faire saisir l'étendue et la portée.

1305. — I. Pourvu que l'existence et la validité du marché ne soient pas contestées, les conseils de préfecture connaissent de toutes les difficultés qui s'élèvent sur le sens et l'interprétation des clauses de l'adjudication et sur l'exécution des travaux, spécialement :

1° De la résiliation du marché demandée par l'adjudicataire et fondée sur un droit qu'il prétend résulter du cahier des charges.

2° Des contestations qui s'élèvent sur la visite et la réception des ouvrages.

3° Des discussions entre l'ingénieur ordinaire et l'entrepreneur relativement à l'application des prix ou au métrage.

1306. — II. Toute question de liquidation de la créance de l'entrepreneur contre l'état ou de répétitions de l'état contre l'entrepreneur est jugée par les conseils de préfecture.

1307. — Ainsi, ils doivent prononcer :

1° Sur les demandes de l'entrepreneur tendant à être indemnisé des pertes provenant d'un cas de force majeure, lorsqu'il soutient que, d'après son marché, il a droit à cette indemnité.

Les conseils de préfecture peuvent examiner si les cas de force majeure ont été réellement prévus dans le cahier des charges ou devis.

2° Sur les demandes en indemnité pour pertes provenant du fait de l'administration.

3° Sur les réclamations de l'entrepreneur qui prétend avoir droit à une indemnité à raison des dommages à lui causés par le retard d'exécution des travaux, lorsque ce re-

tard provient, soit du défaut ou de l'épuisement des fonds mis à la disposition de l'administration, soit du non paiement des sommes dues aux propriétaires de terrains qu'il a fallu exproprier.

4° Sur les demandes en indemnités formées par l'entrepreneur à raison de bénéfices supprimés, par exemple, à raison de l'extension donnée par l'administration à une nature de matériaux, contrairement au devis.

5° Sur les contestations relatives à l'augmentation de prix réclamée par l'entrepreneur, en vertu des clauses de son marché pour travaux supplémentaires ou pour tout autre cause.

6° Sur le paiement des ouvrages non compris dans le devis, mais cependant exécutés par l'entrepreneur et profitables à l'administration.

7° Sur la prorogation et la fixation de durée d'un péage concédé aux entrepreneurs de la construction d'un pont, lorsque le cahier des charges a prévu les cas dans lesquels ce péage pourrait être prorogé en leur faveur, à titre d'indemnité.

8° Sur le point de savoir si les matériaux approvisionnés par l'entrepreneur, dont le marché a été résilié, doivent être portés au compte de l'entreprise.

9° Sur le règlement des sommes dues pour travaux, fournitures et approvisionnements à un entrepreneur de travaux publics, encore que la demande de l'entrepreneur soit dirigée contre une commune à laquelle ont été cédés les bâtiments auxquels les travaux avaient été faits.

10° Sur les oppositions des entrepreneurs aux décomptes dressés par les directeurs de travaux.

11° Sur l'indemnité réclamée par l'entrepreneur, à raison de nouveaux droits de patente, de douanes, d'octrois ou autres qui sont établis pendant la durée des travaux.

1308. — III. Si l'administration a jugé convenable de résilier l'adjudication, l'appréciation de l'indemnité réclamée

par l'entrepreneur doit être faite par les conseils de préfecture.

1309. — IV. Si l'administration n'a pas prononcé la résiliation pure et simple, mais a mis les travaux en régie, les résultats de cet acte administratif sont appréciés par les conseils de préfecture.

1310 — Ces conseils sont donc compétents:

1° Pour régler le décompte général de l'entreprise de travaux mis en régie provisoire aux périls et risques de l'entrepreneur, et pour prononcer sur le paiement d'une somme que celui-ci prétend exister en *boni*, par suite de la mise en régie.

2° Pour connaître des demandes en indemnité formées par l'entrepreneur qui prétend que c'est à tort que les travaux ont été mis en régie à ses frais, ou qui se plaint de la manière dont il aurait été procédé à l'établissement de cette régie et de l'extension qui lui aurait été donnée.

3° Pour juger les réclamations de l'entrepreneur contre les dispositions d'un arrêté du préfet qui lui ordonne de verser la somme nécessaire pour l'achèvement des travaux par voie de régie et qui prescrit l'expropriation immédiate des biens affectés à son cautionnement.

II. *Discussions entre l'état et ceux qui prétendent avoir souffert un dommage temporaire.*

1311. — Il est facile de concevoir que l'exécution des grands travaux publics ne peut pas avoir lieu sans que les propriétés voisines souffrent certains dommages, pendant un temps plus ou moins considérable.

1312. — J'ai examiné à mon chapitre de *la Séparation des pouvoirs, suprà*, p. 176, n° 619, quelle était la distinction admise entre les dommages perpétuels ou permanents et les dommages temporaires, et j'ai dit que ces derniers étaient les seuls dont l'appréciation appartint à l'autorité administrative.

1313. — La fixation de l'indemnité due aux propriétaires à raison de ces sortes de dommages, et les difficultés auxquelles elle peut donner lieu, sont de la compétence des conseils de préfecture.

1314. — Cette compétence embrasse :

1° Les demandes en indemnité pour dommages temporaires résultant du fait de l'administration elle-même, et occasionés soit par le changement d'une route, soit par la suppression d'un pont, ou le défaut de nivellement du terrain et du pavage, par suite de la canalisation d'une rivière, soit par les infiltrations des eaux d'un canal, etc.

2° Le règlement de l'indemnité due à un usinier lorsqu'il ne s'agit pas de la réduction perpétuelle de la force motrice de son usine, mais seulement d'un dommage temporaire, variable et discontinu.

3° L'appréciation du dommage causé à une propriété particulière par une inondation que le propriétaire prétend résulter de la construction d'un pont et d'une route nouvelle.

4° La fixation de l'indemnité due pour dommages occasionés par les travaux d'études préparatoires.

III. *Discussions entre l'entrepreneur et celui qui prétend avoir souffert un dommage temporaire de l'exécution des travaux adjugés.*

1315. — Evidemment, l'entrepreneur est aux lieu et place de l'état. Tout ce que l'état serait forcé de faire pour l'exécution de ses travaux doit être toléré de la part de l'entrepreneur, celui-ci n'agit que par autorisation tacite de l'administration. La règle d'attribution devait être la même. Aussi le principe posé aux numéros précédens s'applique-t-il complétement au cas spécial que j'examine en ce moment.

1316. — Il devrait aussi être appliqué, dans le cas où l'action dirigée contre l'entrepreneur aurait trait à des

dommages provenant du fait de l'administration, si l'entrepreneur s'était engagé à payer les indemnités pour tous les dommages résultant des travaux.

1317. — Il en serait autrement si les dommages ne provenaient pas directement de l'exécution des travaux. L'autorité judiciaire serait alors seule compétente pour en ordonner la réparation.

IV. *Extraction des matériaux nécessaires pour la confection des travaux.*

1318. — Pour que les travaux publics soient exécutés promptement, aux moindres frais, et avec les meilleurs matériaux, il était nécessaire de permettre à l'état d'employer le sable, les pierres etc, appartenant aux propriétaires les plus voisins. Ce droit de l'état devait aussi être concédé à l'entrepreneur. C'est une espèce de dommage temporaire. Attribution a donc dû être faite aux conseils de préfecture des contestations relatives aux indemnités à payer aux propriétaires blessés dans leurs droits.

1319. — J'ai dit, *suprà*, p. 70, n° 254, que, par suite d'un déclassement, l'administration active au premier chef désignait, soit dans le devis lui-même, soit par un arrêté postérieur rendu dans les limites des prescriptions de la loi, les propriétés dans lesquelles pourrait avoir lieu l'extraction des matériaux.

1320. — Quand cette désignation a été faite, c'est aux conseils de préfecture qu'il appartient :

1° De régler l'indemnité due aux particuliers à raison des fouilles, extractions et enlèvement des pierres, sables et autres matériaux nécessaires à la confection des travaux, soit que ces extractions aient été opérées par l'administration elle-même, soient qu'elles aient été faites par l'entrepreneur.

2° De statuer sur la réparation des dommages résultant

du passage des voitures pour le transport de ces matériaux.

3° De prononcer sur le mesurage et la classification des terrains fouillés.

4° De faire l'évaluation des matériaux extraits par l'entrepreneur d'une carrière exploitée par des propriétaires antérieurement à l'entreprise.

1321. — Le pouvoir de l'administration active au premier chef et l'attribution de juridiction faite aux conseils de préfecture étant tout exceptionnels, il en résulte que si l'arrêté de l'administration était argué d'illégalité par le propriétaire intéressé, le conseil de préfecture ne serait plus compétent.

1322. — De même, si aucun arrêté antérieur n'avait été pris, celui sur la propriété duquel les agents de l'administration ou l'état voudraient pratiquer des extractions de matériaux, aurait le droit de s'opposer violemment à cette voie de fait, de la considérer comme un trouble à sa possession et de citer devant le juge-de-paix, soit l'agent, soit l'entrepreneur, en prenant ou la voie d'action en dommages aux champs, fruits et récoltes, ou la voie de la complainte possessoire.

1323. — Mais, dans aucun cas, les conseils de préfecture ne seraient compétens pour connaître d'une semblable contestation.

V. *Limites des attributions des conseils de préfecture.*

1324. — Les attributions des conseils de préfecture, en matière de travaux publics, doivent être enserrées dans les limites que je viens d'indiquer, et ils ne peuvent, sous le prétexte de la nature de la matière, connaître des contestations qui rentrent dans la compétence de l'autorité judiciaire ou dans celle des autres tribunaux administratifs.

1325 — Ainsi, ils empiètent sur l'autorité judiciaire :

1° Lorsqu'ils jugent les débats existant entre deux entre-

preneurs qui se sont succédé dans la même entreprise, sur l'estimation des matériaux réunis par le premier et employés par le second, encore que ces débats concernent le sens et l'exécution de leurs marchés.

2° Lorsque, entre l'adjudicataire principal et des tiers sous-traitans, ouvriers ou simples particuliers, ils prononcent sur les difficultés qui naissent de l'exécution de leurs engagements respectifs.

3° Lorsqu'au lieu de se borner à connaître de la question de responsabilité de l'entrepreneur des travaux de recreusement d'un port vis-à-vis de l'administration, ils évaluent les dommages dus par cet entrepreneur à des particuliers, à raison d'avaries causées à un navire par sa négligence ou celle de ses agents.

1326. — Ils commettent encore un excès de pouvoir,

1° Lorsqu'ils modifient les prix ou changent les conditions du devis.

2° Lorsqu'ils accordent une indemnité aux entrepreneurs pour renchérissement du prix des matériaux, contrairement aux clauses et conditions générales.

3° Lorsque, sous prétexte d'interpréter les clauses et conditions d'un cahier des charges, ils s'attribuent le droit de déterminer la quantité et la position des ponts à construire par la compagnie concessionnaire d'un canal, qui a contracté l'obligation de rétablir les communications coupées par ce canal.

4° Lorsqu'ils ne se contentent pas de statuer sur la fixation de l'indemnité réclamée pour dommages temporaires, mais qu'ils ordonnent la confection d'ouvrages propres à faire cesser le dommage, ou qu'ils prescrivent l'exécution immédiate de ces ouvrages et en déterminent la nature, les dimensions, etc.

5° Lorsqu'ils accordent à un entrepreneur un délai pour terminer ses travaux en retard.

1327. D'un autre côté, les conseils de préfecture méconnaîtraient leur propre compétence s'ils se contentaient de

donner leur avis, au lieu de rendre un arrêté portant décision, sur une demande en indemnité intentée contre l'état pour dommages temporaires provenant du fait de l'administration.

§ II. *Marchés publics.*

1328. — J'ai déjà dit, *suprà*, p. 371, no 1161 et suiv., que le contentieux des marchés publics rentrait dans la juridiction des ministres. Les conseils de préfecture ne sont donc appelés à juger aucune des contestations que ces marchés peuvent faire naître. Celles qui prennent leur source dans les adjudications de travaux publics font seules partie de leurs attributions, ainsi que je viens de l'expliquer.

§ III. *Trésor public.*

1329. — J'ai dit *suprà*, p. 378, n° 1201 et suiv., que la liquidation des créances contre l'état appartenait à la juridiction contentieuse des ministres.

Il n'en est pas ainsi des discussions concernant les contributions directes, qui ont été dévolues aux conseils de préfecture, à l'exception de quelques cas peu nombreux qui demeurent placés dans les attributions contentieuses des ministres.

1330. — A ces conseils appartient aussi la connaissance du contentieux relatif à diverses taxes qui sont assimilées aux contributions directes.

I. *Contributions directes.*

1331. — En matière de contributions, les conseils de préfecture prononcent sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction, la mutation ou la division de leur cote de contributions.

1332. — Mais il ne faut pas confondre la *décharge* et la *réduction* (dans lesquelles rentrent la *mutation* et la *division* des cotes), avec les *remises et modérations.*

1333. — Les premières sont demandées à titre de *droit* et produisent une discussion contentieuse soumise à la compétence des conseils de préfecture, tandis que les *remises* ou *modérations* sont de pure *faveur*, et appartiennent à la juridiction gracieuse des préfets

1334. — Le conseil de préfecture excèderait donc ses pouvoirs s'il connaissait d'une demande en remise ou modération.

1335. — Telle est la règle générale. En voici maintenant l'application aux diverses contributions directes.

1336. — I. En matière de contribution *foncière* et de *cadastre*, le conseil de préfecture statue :

1° Sur les réclamations dirigées contre le classement cadastral des propriétés bâties ou non bâties;

2° Sur les réclamations contre le tarif des évaluations cadastrales, lorsqu'il s'agit de propriétés bâties;

3° Sur les réclamations contre le même tarif, lorsqu'il s'agit de propriétés non bâties, si l'action est formée par le propriétaire de la totalité ou de la presque totalité d'une même nature de culture;

4° Sur la demande en décharge d'un contribuable imposé pour une propriété qui ne lui appartient point ou qui est non imposable d'après la loi;

5° Sur la mutation de cote, lorsque la propriété a été cotisée sous un autre nom que celui du véritable propriétaire;

6° Sur la demande en radiation de cote formée par tout citoyen imposé dans une commune pour un bien situé dans une autre;

7° Sur les réclamations de tout contribuable imposé plusieurs fois pour les mêmes biens et qui demande la suppression de ces doubles emplois;

8° Sur le rappel à l'égalité proportionnelle lorsqu'un contribuable se plaint d'avoir été surtaxé comparativement aux autres contribuables;

9° Sur la demande en réduction formée par un contribuable dont la cote de contribution foncière se trouve portée au-dessus de la proportion générale déterminée par la loi entre cette contribution et les revenus territoriaux ;

10° Sur la demande en décharge dans le cas de destruction totale ou partielle d'une propriété bâtie ;

11° Sur la même demande motivée sur la disparition d'une propriété non bâtie par suite d'un événement extraordinaire ;

12° Sur le dégrèvement par voie de réimposition de la portion d'impôt afférente au revenu perdu, en cas de vacance, pendant un trimestre au moins, de tout ou partie des maisons dont les propriétaires ne sont pas dans l'usage de se réserver la jouissance, dans les villes de 20,000 âmes et au-dessus, lorsque les conseils municipaux, dans le cas d'insuffisance des fonds de non valeur, ont demandé cette réimposition des dégrèvements.

1337. — II. Pour la contribution *personnelle et mobilière*, les conseils de préfecture statuent :

1° Sur la demande en décharge de la contribution personnelle et mobilière, lorsque le réclamant se trouve dans l'un des cas d'exemption déterminés par la loi ;

2° Sur la demande en décharge formée par le citoyen qui a été taxé à la contribution personnelle dans une commune où il n'a point de domicile ;

3° Sur la demande en décharge formée par celui qui a été taxé à la contribution mobilière dans une commune où il n'a point d'habitation meublée, ou qui a été cotisé pour une habitation occupée par un autre que lui ;

4° Sur la demande en décharge pour double emploi, lorsque, par suite d'un changement de domicile, le contribuable se trouve imposé dans deux communes, quoique n'ayant qu'une seule habitation ;

5° Sur toutes les difficultés qui peuvent s'élever pour

savoir si tels ou tels locaux constituent une habitation meublée qui puisse servir de base à la cote mobilière ;

6° Sur les réclamations de celui qui demande à être déchargé de sa cote mobilière, comme n'ayant point d'habitation à lui propre ;

7° Sur la demande en réduction de cote de la part du contribuable surtaxé à raison de ses facultés ;

8° Sur la demande en réduction, pour cause de surtaxe, lorsque par suite d'un changement d'habitation, le logement d'un contribuable se trouve d'une valeur inférieure à celui qu'il a quitté. Ce contribuable peut, en ce cas, demander que sa cote mobilière soit réglée sur la valeur locative de l'habitation qu'il occupait au 1er janvier de l'année pour laquelle il a été imposé.

1338 — III. En matière de contribution de *portes et fenêtres*, le conseil de préfecture connait de tous les différends qui peuvent s'élever pour le paiement de cette contribution et spécialement :

1° Des demandes en décharge pour faux emploi, lorsqu'un contribuable se trouve imposé pour des ouvertures qui ne le concernent pas ou qui sont exemptes d'impôt ;

2° Des réclamations motivées sur un double emploi, lorsque le réclamant est imposé plusieurs fois pour les mêmes ouvertures ;

3° Des demandes en décharge ou en réduction, dans le cas de démolition totale ou partielle des bâtiments soumis à l'impôt ;

4° Des demandes en réduction pour surtaxe, lorsqu'il y a erreur ou inexactitude, soit sur le nombre, soit sur la nature des portes et fenêtres imposées ;

5° Des difficultés qui s'élèvent sur le point de savoir ce que l'on doit considérer comme manufactures, dont les portes et fenêtres ne doivent pas être taxées.

1239. — IV. Pour la contribution des *patentes*, les con-

seils de préfecture prononcent sur les réclamations des citoyens, soit contre l'insertion de leurs noms au tableau des redevables du droit de patente, soit sur la classe dans laquelle ils ont été compris, soit pour tout autre motif, et spécialement :

1° Sur la demande en décharge, lorsqu'un citoyen non susceptible de patente a été mal-à-propos compris dans le rôle, et, par voie de suite, sur le point de savoir si le commerce, la profession ou l'industrie qu'il exerce, sont soumis au droit de patente;

2° Sur la même demande, lorsqu'il est porté deux fois au droit fixe dans le même rôle ou dans des rôles différents, ou lorsqu'il est cotisé deux fois au droit proportionnel pour les mêmes bâtiments;

3° Sur les demandes en réduction pour surtaxe lorsqu'il y a erreur dans la désignation de la classe ou de la profession, ou que l'évaluation du loyer servant de base au droit proportionnel est trop élevée;

4° Sur la question de savoir dans quel lieu doit être prise la patente;

5° Sur les contestations relatives à la cote du patentable qui est décédé dans le courant de l'année ou qui a cessé son commerce;

6° Sur la fixation et le paiement du droit partiel de patente à la charge de celui qui entreprend un commerce, une profession ou une industrie dans le courant de l'année;

7° Sur les contestations auxquelles peut donner lieu la qualité d'associé, en ce qui touche le droit de patente;

8° Sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion du supplément de droit fixe ou proportionnel à payer par celui qui, dans le courant de l'année, entreprend un commerce, une profession ou un métier d'une classe supérieure à celle de sa patente, ou qui transporte son établissement dans une commune d'une population plus forte, ou qui prend

des locaux d'une valeur locative supérieure à celle des premiers qu'il occupait.

1340. — V. Pour compléter ce qui concerne les contributions directes, il faut ajouter que le conseil de préfecture serait encore compétent, quelle que fût l'espèce de contribution qui donnât lieu au débat :

1° Pour connaître de toutes contestations relatives au recouvrement des contributions, lorsque la difficulté porte sur l'assiette ou la quotité de l'impôt ;

2° Pour déclarer le montant des contributions respectivement dues par des contribuables qui ne sont pas d'accord sur la quotité à payer par chacun d'eux ;

3° Pour statuer sur le point de savoir si un contribuable a encouru la déchéance, faute d'avoir réclamé dans les délais ;

4° Pour décider si un contribuable est vraiment en débet ;

5° Pour apprécier, en matière de recouvrement de contributions arriérées, si les poursuites qui ont précédé le commandement sont régulières;

6° Pour juger les contestations relatives au paiement des frais occasionés par ce recouvrement ;

7° Pour connaitre de l'action en remboursement d'un percepteur contre un contribuable pour lequel il a acquitté des contributions.

1341 — VI. Mais les conseils de préfecture excèderaient leurs pouvoirs :

1° Si, à l'occasion de poursuites en recouvrement, ils déclaraient un contribuable débiteur, avant que les tribunaux eussent prononcé sur les questions judiciaires auxquelles cette qualité était subordonnée.

2° Si, au lieu de donner un simple avis, ils statuaient contentieusement sur la rectification du tarif des évaluations cadastrales, dans le cas où la réclamation est formée par

des particuliers qui ne sont pas propriétaires de la totalité ou de la presque totalité d'une même nature de culture.

3° S'ils prononçaient sur la répartition des contingents de contributions entre des communes cadastrées ou non cadastrées.

4° Si, en matière de contributions à la charge des communes, ils ordonnaient la formation de nouvelles cotes et déterminaient le montant de chacune d'elles ;

5° S'ils prononçaient sur des demandes en descente de classe pour les patentes, demandes que ne permet plus la législation actuelle et qui ne sont maintenant que des réclamations gracieuses en remise ou modération, de la compétence exclusive des préfets.

6° S'ils statuaient sur une demande en remise ou modération des contributions directes.

7° S'ils jugeaient les contestations d'intérêt privé, qui s'élèvent relativement au paiement des contributions entre des contribuables simples particuliers ou personnes morales, ou s'ils réglaient le mode des poursuites des uns contre les autres.

1342. — Les conseils de préfecture sont seulement compétents pour décider *à priori*, quel est celui qui doit payer, et pour déterminer la part de chacun vis-à-vis du trésor, sauf ensuite aux contribuables à exercer devant l'autorité judiciaire toute action en répétition.

II. *Taxes diverses.*

1343 — Il existe certaines taxes, qui, sans rentrer complétement dans la classe des contributions directes, ont néanmoins été assimilées à ces dernières en ce qui touche leur perception.

1344. — Le contentieux que fait naître leur recouvrement est dévolu aux conseils de préfecture.

1345. — L'attribution de juridiction à ces tribunaux administratifs exceptionnels résulte, soit de dispositions formelles

qui désignent nommément les conseils de préfecture, soit de ces expressions qu'on trouve plusieurs fois reproduites dans les lois, *le recouvrement en sera poursuivi comme en matière de contributions directes.*

1346. — Voici les règles spéciales qui concernent chacune de ces taxes :

1347. — I. La construction et l'entretien des chemins vicinaux donnent lieu à deux sortes de taxes :

1° En cas d'insuffisance des revenus ordinaires des communes, il peut être pourvu aux dépenses des chemins vicinaux par des prestations, que le contribuable est libre d'acquitter en nature ou en argent. — Toute demande en décharge ou en réduction de cette espèce d'impôt doit être soumise aux conseils de préfecture.

2° Toutes les fois qu'un chemin vicinal, entretenu à l'état de viabilité par une commune, est habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de tout autre entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne ou à l'état, il peut y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports ont lieu pour les uns ou pour les autres, des subventions spéciales, dont la quotité est proportionnée à la dégradation extraordinaire qui doit être attribuée aux exploitations.

1348. — Ces subventions sont réglées annuellement, sur les demandes des communes, par les conseils de préfecture.

1349. — Mais les conseils de préfecture, en procédant au règlement de ces subventions, doivent se garder d'entrer dans l'examen et l'appréciation des titres ou conventions privées qui déterminent les obligations respectives des communes et des contribuables, ce qui constituerait de leur part un empiètement sur la compétence des tribunaux.

1350. — D'un autre côté, ils empiéteraient sur les attributions du préfet et du ministre, s'ils décidaient les con-

testations existant entre deux communes ou entre une commune et l'état, qu'un même chemin vicinal intéresse, sur la proportion de cet intérêt et des charges à supporter par chacunes d'elles.

1351. — II. Lorsqu'une commune a été condamnée à des dommages, à raison de vols ou pillages commis sur son territoire, par suite de rassemblements ou attroupements, elle peut faire contribuer les vingt plus fort imposés résidant dans la commune, à l'acquittement du montant de la condamnation. La répartition et la perception pour le remboursement des sommes avancées sont ensuite faites sur tous les habitants de la commune.

1352. — En cas de réclamations de la part d'un ou plusieurs contribuables, c'est le conseil de préfecture qui statue.

1353. — III. Diverses lois et ordonnances ont investi les conseils de préfecture, par un déclassement formel, du droit de juger les réclamations concernant le rôle de répartition des dettes des anciennes communautés juives, notamment de celles d'Alsace, de Metz, de Lille, d'Avignon, etc.

1354 — IV. L'exploitation des mines est soumise envers l'état au paiement d'une redevance fixe et d'une redevance proportionnelle. Cette double taxe est assimilée aux contributions directes, et les conseils de préfecture sont compétents pour juger les réclamations à fin de dégrèvement ou de rappel à l'égalité proportionnelle, et spécialement:

1° Les demandes en dégrèvement formées par tout particulier concessionnaire ou non concessionnaire exploitant de mines, qui, par vente, bail, cessation de travaux ou tout autre cause légale, aurait cessé d'être imposé aux redevances fixe ou proportionnelle et qui aurait été porté sur les rôles;

2° Les demandes en réduction de la part des exploitants,

soit en raison des taxes d'office, faute d'avoir fait régulariser en temps utile leurs exploitations, soit pour cause d'erreurs dans l'énoncé de l'étendue superficielle des concessions;

3° La demande en rappel à l'égalité proportionnelle introduite par des exploitants, concessionnaires ou non, qui se croient trop imposés à la redevance proportionnelle.

1355. — Mais, lorsque des concessionnaires demandent la réduction de leur redevance en restreignant les limites de leur exploitation, les conseils de préfecture excèdent leurs pouvoirs si, au lieu de se borner à statuer sur la demande en réduction, ils déterminent les nouvelles limites de la concession.

1356. — L'assèchement des mines donne lieu à l'imposition de taxes particulières, pour subvenir aux dépenses occasionées par les travaux.

1357. — Les réclamations des concessionnaires sur la fixation de leur quote part sont jugées par les conseils de préfecture, sur mémoires des réclamants communiqués au syndicat et après avoir pris l'avis de l'ingénieur des mines.

1358. — V. Les contestations qui s'élèvent sur la perception de l'octroi de navigation sont décidées par les conseils de préfecture.

1359. — Mais ces conseils ne peuvent sans excès de pouvoirs déterminer le placement des poteaux pour la perception de ces droits.

1360. — VI. Dans les villes, bourgs et villages, où les revenus ordinaires ne suffisent pas à l'établissement, la restauration ou l'entretien du pavé, la dépense peut en être autorisée à la charge des propriétaires, d'après l'usage établi dans chaque localité.

Les conseils de préfecture sont appelés à reconnaître et déclarer l'usage et à statuer sur la répartition des dépenses.

1361. — VII. Ils jugent aussi les difficultés relatives à la perception des péages sur les ponts et bacs.

1362. — VIII. Les réclamations contre les rôles de perception pour la contribution des poids et mesures sont portées devant les conseils de préfecture.

1363 — IX. Il en est de même des réclamations contre l'assiette de la rétribution universitaire ou de celle du droit annuel.

1364. — X. Sont aussi de la compétence des conseils de préfecture, toutes les contestations relatives à l'interprétation et à l'exécution des lois et règlements concernant les droits établis en faveur des pauvres et des hospices sur les spectacles et fêtes publiques, et au recouvrement de ces mêmes droits.

1365. — XI. Les travaux publics donnent lieu à plusieurs taxes particulières :

1° Les rôles de répartition des sommes nécessaires au paiement des travaux de curage des canaux et rivières non navigables, à l'entretien, réparation ou reconstruction des digues et ouvrages d'art qui y correspondent sont mis en recouvrement de la même manière que ceux des contributions publiques. Toutes les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus imposés, sont portées devant les conseils de préfecture.

2° Ces conseils, même en matière de petite voirie, sont spécialement chargés de régler les difficultés qui naissent entre les communes, ou entre les communes et les particuliers relativement aux dépenses à supporter pour les travaux de salubrité qui les intéressent.

3° Ils prononcent, par voie de suite, sur toutes les réclamations contre la formation des rôles de contributions

aux dépenses de dessèchement de marais et sur les demandes en dégrèvement.

4° Ils connaissent encore des contestations relatives aux impositions pour l'établissement, la réparation et l'entretien des routes et canaux.

5° Ils jugent les réclamations contre le rôle de recouvrement des frais de visite, de surveillance et de réception des travaux, qui sont à la charge des compagnies concessionnaires des chemins de fer.

1366. — XII. Le recouvrement des rétributions imposées pour subvenir au traitement des medecins inspecteurs des bains, fabriques et dépôts d'eaux minérales, se poursuit comme celui des contributions directes, et le contentieux que ce recouvrement peut faire naitre appartient aux conseils de préfecture.

§ IV. *Voirie, police, agriculture, commerce, industrie.*

I. *Ateliers insalubres.*

1367. — La matière des ateliers insalubres présente quelques cas de compétence pour les conseils de préfecture.

1368. — Ces conseils statuent sur l'opposition formée contres les arrêtés des préfets portant autorisation d'établissements insalubres de 2me classe.

1369. — Mais, pour que l'opposition puisse être portée devant les conseils de préfecture, il faut que le préfet ait accordé l'autorisation. S'il y avait eu refus de sa part, c'est devant le conseil d'état que le fabricant devrait se pourvoir.

1370. — A plus forte raison, l'opposition ne serait-elle pas recevable si le préfet n'avait pas encore rendu sa décision, puisque l'opposition ne peut être formée qu'après cette décision.

1371. — Les conseils de préfecture sont encore appelés

à juger les réclamations contre les décisions des sous-préfets ou du préfet de police à Paris, qui accordent ou refusent l'autorisation pour la formation des ateliers insalubres de 3me classe.

1372. — Lorsque l'autorisation ou le refus émanent du préfet, dans les chefs-lieux de département, la compétence des conseils de préfecture demeure la même, parce qu'alors le préfet remplit les fonctions de sous-préfet.

1373. — Enfin, les conseils de préfecture connaissent des oppositions aux arrêtés des préfets qui permettent la formation d'établissements non compris dans la nomenclature d'ateliers insalubres, mais qui sont de nature à rentrer dans les deux dernières classes.

1374. — Dans les divers cas dans lesquels le conseil de préfecture est appelé à statuer sur des contestations relatives à la formation d'ateliers insalubres appartenant aux deux dernières classes, il ne doit pas, comme pour ceux qui rentrent dans la première, se borner à donner un avis, il doit juger contentieusement.

II. *Chemins vicinaux.*

1375. — Les travaux d'ouverture et d'entretien des chemins vicinaux ne peuvent être assimilés aux travaux publics, et néanmoins, la loi attribue exceptionnellement aux conseils de préfecture le règlement de l'indemnité due pour les extractions de matériaux, les dépôts ou enlèvement de terre, les occupations temporaires de terrains autorisés par arrêté du préfet.

III. *Contraventions.*

1° *Grande voirie.*

1376. — I. La connaissance des contraventions en ma-

tière de *grande voirie*, appartient aux conseils de préfecture comme tribunaux de conservation et de répression.

1377. — Sont considérés comme *contraventions de grande voirie*, les anticipations, empiétements, usurpations, creusement de fossés, excavations, plantations de haies, constructions de murs, dépôts de fumiers ou d'autres objets et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes ou rues formant prolongement des routes royales ou départementales, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de hallage, francs-bords et ouvrages d'art.

1378. — Le principe de la compétence des conseils de préfecture doit être appliqué *lato sensu*.

1379. — Pour les rivières navigables, ils connaissent, non seulement des infractions aux règlements sur la navigation en général et sur les chemins de halage en particulier, mais des contraventions spéciales aux règlements particuliers aux bateaux à vapeur et des accidents occasionés par le défaut de précaution ou par l'impéritie des capitaines ou conducteurs de ces bateaux.

1380. — Toute construction faite sans autorisation ou contrairement aux règles de l'art sur les grandes routes ou rues servant de prolongement à ces routes, sur les rivières navigables ou sur les canaux, est une *contravention;* d'où il suit que les conseils de préfecture sont compétents pour en ordonner la destruction.

1381. — C'est ainsi également que les infractions aux prescriptions concernant les alignements sur les grandes routes et autres dépendances de la grande voirie, sont réprimées par ces tribunaux administratifs.

1382. — Les principes relatifs aux rivières navigables s'appliquent au bras et noues de ces rivières et aux rivières flottables.

1383. — Les contraventions à la servitude de plantations d'arbres sur le bord des grandes routes rentrent dans les attributions des conseils de préfecture.

1384. — Celles relatives aux plaques des voitures et à la police du roulage, aux barrières de dégel sont aussi de leur compétence.

1385. — Il faut néanmoins, pour la voirie de terre, excepter de cette compétence les contraventions relatives uniquement aux règles prescrites ou pour la sûreté des voyageurs, telles que la solidité des voitures publiques, leur poids, le mode de leur chargement, le nombre des places, ou pour leur avantage personnel, telles que l'indication dans l'intérieur des voitures des places qu'elles contiennent et du prix de ces places.

1386. — II. Sont assimilées aux contraventions de grande voirie :

1° Les dégradations ou détériorations des ouvrages d'art destinés au dessèchement des marais, aux digues contre les torrents, rivières et fleuves, ou à celles construites sur les bords de la mer et des lacs, aux quais et aux ports maritimes de commerce ou de canaux.

2° Les plantations sans autorisation sur les bords de la mer, et les infractions aux règlements des ports.

3° Les constructions, ou plantations faites en opposition aux règles qui déterminent les servitudes des places de guerre. Le principe est le même pour les fouilles ou dépôts de décombres dans les zones de ces places.

4° Les contraventions aux lois et règlements concernant les eaux minérales.

5° Les contraventions des propriétaires de mines exploitans, non encore concessionnaires ou autres personnes, aux lois et règlements concernant les mines.

6° La négligence des concessionnaires d'une mine appartenant à plusieurs personnes ou à une société, qui n'ont

point justifié dans les délais fixés des mesures par eux prises pour assurer l'unité de la concession, ou l'inobservation des conventions ayant pour objet d'atteindre ce but.

7° Toutes les contraventions qui concernent la voirie urbaine de la capitale, dégradations, détériorations, encombrement, défaut d'alignement, travaux confortatifs, défense de bâtir dans un rayon de cinquante toises des murs d'enceinte, etc., etc.

1387. — III. En matière de *grande voirie*, les conseils de préfecture condamnent les contrevenants à l'amende édictée par la loi, sans pouvoir la modérer.

1388. — Ils ordonnent la démolition et l'enlèvement des matériaux déposés par les contrevenants.

1389. — Ils peuvent même condamner le contrevenant au paiement des dépenses faites par l'administration, pour la réparation des dégradations commises sur les voies publiques.

2° *Petite voirie.*

1390. — I. La juridiction des conseils de préfecture n'est pas aussi étendue en ce qui concerne la *petite voirie*.

1391. — Elle se borne à la répression des contraventions commises sur les chemins vicinaux.

1392. — Cette répression ne leur appartient même pas d'une manière complète.

1393. — Ils peuvent uniquement :

1° Prononcer sur le fait de l'usurpation, anticipation, ou dégradation commises sur le sol du chemin;

2° Ordonner la destruction des travaux et le rétablissement des lieux dans leur ancien état et prescrire les mesures nécessaires pour faire cesser le dommage.

1394. — Les tribunaux de police prononcent ensuite les peines corporelles ou pécuniaires.

1395. — Il faut d'ailleurs, pour que les conseils de préfecture puissent connaître de la contravention, que la vicinalité du chemin ait été reconnue ou déclarée.

1396. — Il n'est cependant pas nécessaire que cette vicinalité ait été reconnue ou déclarée au moment où la contravention a été commise; il suffit qu'elle le soit avant la décision du conseil de préfecture.

1397. — Il faut aussi qu'il ne s'élève aucune contestation sur les limites du chemin vicinal; car autrement il y aurait lieu de renvoyer les parties devant le préfet pour les faire reconnaître et fixer.

1398. — Voici maintenant quelques applications de ces principes :

1° Des arbres ont été plantés dans les limites fixées pour la largeur d'un chemin reconnu vicinal. Le conseil de préfecture ordonne qu'ils seront arrachés.

2° Un particulier élève des constructions sur le sol de ce chemin. Le conseil de préfecture le condamne à les démolir.

3° Un riverain agrandit son héritage en empiétant sur la largeur du chemin. Le conseil de préfecture ordonne qu'il reculera jusqu'à la limite tracée par l'arrêté qui fixe cette largeur.

4° Ce riverain plante des bornes sur le bord du chemin pour prévenir les anticipations. Le conseil de préfecture en prescrit l'enlèvement.

5° Un individu intercepte les communications en coupant le chemin par un fossé, en y construisant une digue, en plaçant des barrières aux deux extrémités. Le conseil de préfecture ordonne que le fossé sera comblé, que la digue sera détruite, que les barrières seront enlevées.

6° Un pont servait de continuation à un chemin vicinal; il est coupé par le fait du propriétaire qui l'avait construit dans un intérêt purement privé. Le conseil de préfecture ne pourra sans doute pas obliger ce propriétaire à le recons-

truire, mais il ordonnera le rétablissement du gué qui existait auparavant.

1399. — Dans toutes ces hypothèses, le conseil de préfecture se borne à reconnaître l'existence de la contravention et à en faire disparaître les traces; mais la répression est complétée par le tribunal de police, qui applique les peines corporelles et pécuniaires au délinquant.

1400. — Lorsqu'un particulier construit sans avoir demandé l'alignement, et usurpe sur la largeur légale d'un chemin vicinal, il commet deux contraventions. La première, qui consiste dans l'usurpation d'une portion du chemin, doit être poursuivie devant le conseil de préfecture; la seconde, qui résulte du défaut d'alignement, rentre dans la compétence exclusive du tribunal de police.

1401. — II. Les conseils de préfecture ne sont donc compétents, en matière de contraventions de petite voirie, qu'autant qu'il s'agit de dégradations ou anticipations sur les chemins vicinaux.

1402. — Ainsi, ils commettraient un excès de pouvoir s'ils réprimaient les contraventions aux alignements de petite voirie, etc., etc.

3° *Règles communes à la grande et à la petite voirie.*

1403. — Je ferai remarquer qu'en matière de voirie, les conseils de préfecture n'étant compétents que pour connaître des *contraventions*, la réparation d'un fait caractérisé délit ne leur appartient pas et rentre dans le domaine de l'autorité judiciaire.

1404. — Il est également certain que les conseils de préfecture sont matériellement incompétents pour statuer directement ou indirectement sur des questions de propriété ou de possession.

1405. — Il leur est défendu de composer avec le contrevenant, en lui accordant, soit une autorisation, soit une permission, soit même un sursis.

1406. — Ils ne peuvent pas liquider entre deux particuliers une demande de dommages intérêts.

IV. *Mines.*

1407. — 1° Toutes les questions d'indemnité à payer par les concessionnaires de mines et de sources ou puits d'eau salée aux propriétaires du sol, à raison de recherches ou travaux antérieurs à l'acte de concession, sont déférées aux conseils de préfecture.

2° Les réclamations relatives à l'exécution des travaux d'assèchement, sont aussi jugées par les conseils de préfecture.

V. *Saillies, balcons, etc.*

1408. — Le conseil de préfecture de la Seine connaît aussi, s'il y a opposition, des demandes en autorisation d'établir dans les rues, places et carrefours, de grands balcons, des perches et étendards de blanchisseuses, teinturiers, dégraisseurs, couverturiers, etc., etc.

§ V. *Exercice des droits politiques.*

Elections.

1409. — Les élections législatives et les élections concernant la garde nationale n'offrent aucun cas d'attribution de juridiction contentieuse aux conseils de préfecture.

1410. — Leur juridiction s'exerce, et encore dans des cas limités, en matière d'élections municipales, d'arrondissement et de département.

1° *Elections communales.*

1411. — Les conseils de préfecture statuent sur la validité des opérations électorales et apprécient, non pas d'office, mais sur la demande, soit du préfet, soit des parties intéressées, si les formes et conditions légalement prescrites ont été remplies.

1412. — Ils excèderaient leurs pouvoirs s'ils s'occupaient de la régularité des listes ou de l'*incapacité* légale d'un ou de plusieurs des membres élus.

1413. — Dans cette expression, *incapacité*, on doit comprendre non seulement ce qui concerne les questions sur l'état civil et politique, sur l'attribution des contributions et sur le domicile, mais ce qui tient aux conditions d'éligibilité, en raison des fonctions exercées par l'élu ou pour tout autre motif.

2° *Elections d'arrondissement et de département.*

1414. — Les principes qu'on vient de lire à l'occasion des élections municipales sont les mêmes pour les élections d'arrondissement et de département.

§ VI. *Matières déclassées.*

I. *Aliénés.*

1415. — Les hospices sont tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge, et, qui sont placés dans un établissement spécial.

1416. — En cas de contestations, il est statué par les conseils de préfecture.

II. *Biens communaux.*

1417. — Par l'effet d'un déclassement, dont j'ai déjà parlé, *suprà*, page 225, n° 786, les conseils de préfecture ont été investis du pouvoir de juger toutes les contestations relatives à l'occupation des biens communaux, par suite d'un partage postérieur ou même antérieur au 10 juin 1793, entre les co-partageans, détenteurs ou occupants et les communes, soit sur les actes et preuves du partage, soit sur l'exécution des conditions prescrites à ces détenteurs pour devenir propriétaires incommutables, pourvu que la qualité communale du bien ne soit pas contestée.

III. *Biens nationaux.*

1418. — Les conseils de préfecture ont été investis du droit de prononcer sur le *contentieux* des domaines nationaux.

1419. — Il ne faut pas donner à ce mot, *contentieux*, une portée tellement étendue qu'on doive reconnaître aux conseils de préfecture un droit absolu et sans limites de juger toutes les contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des ventes des biens nationaux. Plus la matière est exceptionnelle et plus elle est dominée par des raisons politiques, plus la juridiction doit être circonscrite et ramenée à des proportions administratives. La juridiction des conseils de préfecture est appelée à maintenir les ventes nationales et par conséquent à statuer sur leur validité. La précision du but que s'est proposé le législateur révèle l'étendue des pouvoirs du tribunal chargé de faire respecter sa volonté.

1420. — Aux conseils de préfecture seuls appartient le droit de *déclarer* ce qui a été vendu, lorsqu'il y a contestation sur les termes et les limites d'une vente nationale. *Expliquer et interpréter* sont des mots trop vagues et dont

la portée induit nécessairement en erreur, lorsqu'on les applique à la juridiction administrative, en cette matière ; ils sont juridiquement synonimes de ceux-ci : *appliquer*, *faire exécuter ;* or l'application et l'exécution rentrent dans le domaine exclusif des tribunaux civils.

1421. — Ce ne sont pas des faits, mais la teneur des *actes* que le conseil de préfecture doit *déclarer*. Aux tribunaux seuls le droit d'appliquer les faits antérieurs, concomittans et postérieurs.

1422. — Cela est si vrai que, 1° le droit de s'éclairer par une enquête, une visite, une expertise est complétement refusé aux tribunaux administratifs; 2° que lorsque les actes d'adjudication sont tellement obscurs, que leur teneur, leur substance ne suffit pas pour éclairer le conseil de préfecture, ce conseil est incompétent pour rechercher la vérité. Il *déclare* que l'acte national porte telle chose (*en copiant textuellement les termes*), et il renvoie les parties devant les tribunaux.

1423. — En cette matière, tout exceptionnelle, les conseils de préfecture ne sont pas des juges d'équité. Quoique juges d'un fait, ils ne sont pas des jurés, parce qu'ils ne peuvent puiser des élémens de conviction hors des termes de l'acte. Ils rendent à l'acte la force qu'une des parties lui conteste, par la *déclaration* des termes de cet acte. Quelquefois même, il leur est défendu d'indiquer le sens qu'on doit donner aux termes de l'acte, parce que cette indication excèderait leur pouvoir de déclaration.

1424. — Ce n'est pas de ce qui pourrait être, ce n'est pas de ce qui serait mieux, ce n'est pas de ce qu'aurait dû faire l'administrateur chargé de vendre, que doit se préoccuper le conseil de préfecture; il doit uniquement *déclarer* ce qui a été fait.

1425. — Si l'acte qui est soumis au conseil de préfecture est muet, mais se réfère à d'autres actes, ce conseil peut rapprocher ces actes de l'acte d'adjudication, lorsqu'ils ont une origine commune et administrative, pour

formuler sa *déclaration* puisée dans la teneur de ces divers actes.

1426. — Si, au contraire, ces actes émanent de la juridiction civile, gracieuse ou contentieuse, d'un notaire ou d'un juge, il doit se reconnaître incompétent et renvoyer les parties devant les tribunaux civils.

1427. — Il doit en être ainsi, lorsque les actes même administratifs sont postérieurs à la vente, parce que le conseil de préfecture ne peut que substituer sa *déclaration* à l'adjudication elle-même au moment de la vente.

1428 — Si l'adjudication est expresse, ce serait une haute imprudence d'en dénaturer le langage, pour faire produire aux mots un effet qu'ils n'auraient pas, à la place que leur a assignée le rédacteur de l'acte de vente. Ce serait là une *interprétation* et non une *déclaration*.

1429. — Aux tribunaux ordinaires a toujours été reconnu le droit de *déclarer* ce qu'ils avaient voulu dire dans un dispositif obscur, lorsque les deux parties le leur demandaient ; mais jamais celui, non pas seulement de modifier leur sentences, parce qu'il y aurait excès de pouvoir évident, mais même d'indiquer les conséquences et la portée de leurs décisions. Ils *déclarent*, mais n'ajoutent rien.

1430. — Un tribunal ordinaire ne peut pas dire : *il n'y a pas eu vente*, là où la vente est écrite. Mais à la *déclaration* s'arrêtera le pouvoir du conseil de préfecture : il aura confirmé la vente nationale attaquée et ébranlée. Annuler cette vente serait désormais de la part du juge civil un fait de forfaiture.

1431. — Il est utile de faire observer que, dans presque tous les cas de *déclaration* du sens des termes des ventes nationales, les conseils de préfecture ont à induire de l'acte cette conséquence, que *tel objet a été vendu*, *dans telles limites*, *avec tels accessoires*, *etc.*, *etc ;* encore doivent-ils s'arrêter devant un *bornage*, une *délimitation* qui rentrent dans le pouvoir du juge ordinaire.

1432. — Lorsqu'il n'y a pas débat sur le fond du droit,

mais sur une *servitude*, l'acte est presque toujours muet et le renvoi aux tribunaux ordinaires doit être nécessairement prononcé.

1433. — Les propriétés sont vendues telles que l'état les possédait, ce qui veut dire, même dans le cas du silence de l'acte, avec leurs servitudes actives et passives. Quelles sont ces servitudes ? quelles étaient celles existant au moment de la vente ? quelle est leur étendue ? La solution de ces diverses questions naitrait, il est vrai, de l'application ou de l'interprétation du contrat national : mais comme il ne peut y avoir lieu, en ce cas, à une simple *déclaration*, il est certain qu'elles appartiennent au pouvoir judiciaire.

1434. — Il est évident que pour décider une question de servitude, il faudra se transporter sur les lieux, faire des applications de plans, constater l'état ancien et nouveau des immeubles vendus, examiner la convenance, la nécessité, l'existence même de telle ou telle ouverture, ou de tel ou tel autre signe caractérisant une espèce particulière de service foncier. Ce n'est pas là se livrer à une *déclaration* des termes d'un acte écrit.

IV. *Bois et Forêts.*

1435 — J'ai signalé plusieurs déclassements, en matière de bois et forêts.

1436. — Ce sont encore les conseils de préfecture qui ont été substitués à l'autorité judiciaire pour connaitre du contentieux auquel s'appliquent la plupart de ces déclassemens.

1437. — Ces conseils statuent :

1° Sur la possibilité et l'état des forêts soumises au régime forestier, relativement à l'exercice des droits d'usage ;

2° Sur la défensabilité des forêts déclarée par l'administration forestière ;

3° Sur la nécessité pour les communes des droits

de pâturage dont l'administration ou les particuliers voudraient opérer le rachat;

4° Sur l'annulation des procès-verbaux de réarpentage ou de récollement pour défaut de forme ou pour fausse énonciation;

5° Sur les contestations entre le conseil municipal ou les administrateurs des établissements publics et l'administration forestière, relativement à la conversion en bois ou à l'aménagement en pâturages de terrains appartenant aux communes ou aux établissements publics;

6° Sur les réclamations qui s'élèvent relativement à l'exécution des travaux d'extraction de produits quelconques du sol forestier et sur l'évaluation de l'indemnité.

V. *Caisse de Poissy.*

1438. — En cas de contestation entre le caissier et les bouchers, herbagers, forains, employés et autres agents des marchés ou de la caisse de Poissy, c'est le conseil de préfecture de la Seine qui prononce.

VI. *Comptabilité.*

1439. — I. En matière de comptabilité communale, la compétence du conseil de préfecture comprend, par suite d'un déclassement:

1° L'apurement des comptes des receveurs municipaux, pour les communes dont le revenu n'excède pas trente mille francs. Ces comptes embrassent la totalité des recettes et dépenses des octrois, les receveurs municipaux ayant été constitués comptables de cette branche de revenus pour laquelle il n'est plus fait de compte particulier;

2° L'examen des comptes de toute personne qui, sans autorisation, s'est ingérée dans le maniement des deniers des communes, et s'est ainsi volontairement constituée comptable de deniers communaux.

Tels seraient, par exemple, le maire ou l'adjoint qui auraient fait personnellement des recettes ou des dépenses pour le compte de la commune.

Tel serait encore le desservant qui se chargerait de la direction des travaux de construction d'une église et qui ferait, pour cet objet, emploi de deniers communaux.

8° Le conseil de préfecture est aussi autorisé à prononcer une amende contre les comptables soumis à sa juridiction, qui n'auraient pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements.

1440 — II. La comptabilité des hospices et autres établissements de bienfaisance est régie par les mêmes principes, et c'est aussi le conseil de préfecture qui apure les comptes de leurs trésoriers et prononce contre ceux-ci les amendes pour défaut de production dans les délais.

1441. — III. En cas de vacance d'une cure, les contestations qui peuvent s'élever sur les comptes et la répartition des revenus, soit entre l'ancien titulaire ou ses héritiers et le nouveau titulaire, soit entre ceux-ci et la fabrique, sont jugées par les conseils de préfecture.

VII. *Eaux minérales.*

1442. — Par suite d'un déclassement que j'ai signalé, les conseils de préfecture ont été investis, au détriment du pouvoir judiciaire, de la connaissance de certaines contestations concernant les eaux minérales.

1443. — Ainsi :

1° C'est devant eux que sont discutés et réglés les droits de propriété sur les sources d'eaux minérales, en cas de contestation des communes avec l'état.

2° Ce sont eux qui prononcent la résiliation des baux des sources appartenant à l'état, à défaut de paiement du

prix, ou pour inexécution des conditions, et qui les réadjugent à la folle-enchère du fermier.

VIII. *Halles et marchés.*

1444. — Les débats qui existent entre les communes et les particuliers sur la location annuelle des halles et marchés appartenant à ces derniers ont été soumis, par déclassement, à la juridiction des conseils de préfecture.

IX. *Nourrices.*

1445. — Il est statué par les conseils de préfecture, tant sur les oppositions aux rôles et contraintes pour le recouvrement des mois de nourrice des enfants de la ville et banlieue de Paris, que sur les contestations ou contraventions relatives à l'exécution des lois et règlements concernant le bureau des nourrices.

X. *Rhône (Travaux du).*

1446. — 1° Le conseil de préfecture connaît de toutes les contestations relatives aux associations de travaux pour les chaussées du Rhône.

2° Il ordonne la destruction ou la rectification de toutes chaussées, levadons ou autres ouvrages existants dans les Segonnaux, et qui sont jugés offensifs pour les chaussées des associations ou destructifs de la berge du fleuve et du chemin de halage.

XI. *Servitudes militaires.*

1447. — Les conseils de préfecture sont investis du droit de prononcer sur les réclamations des propriétaires intéressés contre l'application des limites légales, pour l'exercice des servitudes imposées à la propriété dans le rayon des places fortes.

1448. — Mais ils ne peuvent qu'appliquer matériellement les limites déterminées par l'ordonnance royale.

XII. *Tabacs.*

1449. — C'est devant les conseils de préfecture que les planteurs qui cultivent le tabac, soit pour l'approvisionnement des manufactures royales, soit pour l'exportation, doivent porter leurs réclamations contre le résultat de leur décompte.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Deuxième degré de juridiction.

SECTION UNIQUE.

Conseil d'état.

1450. — I. Le conseil d'état est le tribunal administratif supérieur de second dégré.

1451. — La compétence et la juridiction administratives ne doivent être considérées que comme des dérivations nécessaires du pouvoir exécutif. Ce pouvoir doit donc être toujours appelé à infirmer ou à confirmer ce qui a été jugé en son nom, à moins qu'une loi n'en ait disposé autrement. Et comme ce droit est en même-temps une garantie, je pense, ainsi que je l'ai dit, *suprà*, p. 364, nº 1133, qu'une ordonnance ne suffit pas pour changer cette organisation constitutionnelle.

1452. — II. Les décisions qu'on appelle *arrêts du conseil d'état* ne sont rien et ne doivent rien être sans la signature du roi, chef du pouvoir exécutif. Cette heureuse fiction permet d'accorder les garanties des formes juridiques, tout en laissant au pouvoir exécutif son entière liberté d'action.

1463. — De ce principe constitutionnel que le pouvoir exécutif supérieur doit être appelé à modifier, infirmer ou confirmer les décisions de ses agents inférieurs, tels que *préfets, conseils de préfecture, ministres*, ou *commissions spéciales*, il résulte que toutes les décisions de ces divers tribunaux administratifs, sont sujettes à appel devant le conseil d'état, quelles que soient les expressions dont se soient servies les lois constitutives de leur juridiction.

1454. — Ainsi on ne doit point s'arrêter à ces expressions; *le..... jugera définitivement; la décision sera définitive;* ce mot *définitif*, ne doit pas être considéré comme prohibitif d'un recours devant le conseil d'état.

1455. — Ainsi encore, le recours est ouvert, quoiqu'on ne trouve pas dans la même loi joints à chacun des cas où les tribunaux inférieurs administratifs sont appelés à décider, ces mots, *sauf recours au conseil d'état;* la règle *inclusio unius est exclusio alterius*, ne peut jamais prévaloir contre un principe qui ne doit céder qu'à la volonté du législateur clairement exprimée.

1456. — III. Il y a plus ; le conseil d'état peut être saisi, par voie de recours contentieux, de l'appel de tout arrêté rendu, même en matière gracieuse, lorsque l'agent inférieur ou supérieur du pouvoir exécutif a excédé ses pouvoirs. (Voy. n° 486.)

1457. — IV. Quoique le conseil d'état doive être considéré comme le tribunal administratif ordinaire du deuxième degré, et qu'à ce titre il doive connaître de l'appel dirigé contre toutes les décisions rendues par les tribunaux inférieurs, il existe néanmoins quelques exceptions à ce principe général.

1458. — C'est ainsi qu'en matière de comptabilité, la cour des comptes a été investie du droit de statuer sur les recours contre certains arrêtés des conseils de préfecture.

FIN DU TOME PREMIER.

TABLE

DES LIVRES, TITRES, CHAPITRES, etc.

DU PREMIER VOLUME.

INTRODUCTION.

Première Partie.

PRINCIPES.

LIVRE PREMIER.

Compétence.

TITRE DEUXIÈME.

Administration active.

CHAPITRE PREMIER.

Attributions de l'administration active au premier chef, ou pouvoir gracieux.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Administration active au second chef.

Caractères et attributions de l'administration active au second chef, ou pouvoir contentieux.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Pouvoir administratif.

CHAPITRE TROISIÈME.

Respect de la chose jugée par l'un ou par l'autre pouvoir.

LIVRE DEUXIÈME.

Juridiction.

TITRE PREMIER.

Juridiction gracieuse.

TITRE DEUXIÈME.

Juridiction contentieuse.

CHAPITRE PREMIER.

Premier degré de juridiction.

CHAPITRE DEUXIÈME.

Deuxième degré de juridiction.

